



**Consejo Económico
y Social**

Distr.
GENERAL

E/CN.4/Sub.2/2004/19
10 de junio de 2004

ESPAÑOL
Original: INGLÉS

COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS
Subcomisión de Promoción y Protección
de los Derechos Humanos
56º período de sesiones
Tema 4 del programa provisional

DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES

Nota de la Secretaría

En el párrafo 2 de su resolución 2003/83, la Comisión de Derechos Humanos pidió a la Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos que preparase un documento de reflexión en el que se determinasen las opciones para la realización del derecho al desarrollo y su viabilidad, entre otras cosas una norma internacional de carácter vinculante, directrices sobre la realización del derecho al desarrollo y los principios para la creación de asociaciones, basados en la Declaración sobre el derecho al desarrollo, comprendidas las cuestiones que tal instrumento pudiera plantear, para su presentación a la Comisión en su 61º período de sesiones con objeto de que ésta las examinase y determinase la viabilidad de las opciones citadas. En el párrafo 5 de la resolución, la Comisión pidió al Alto Comisionado que organizase un seminario de alto nivel de dos días de duración inmediatamente antes del siguiente período de sesiones del Grupo de Trabajo y durante sus diez días laborables e invitase a ese seminario a todas las partes interesadas de los sectores de derechos humanos, comercio, finanzas y desarrollo, para examinar y establecer estrategias eficaces que permitiesen incorporar el derecho al desarrollo en las políticas y actividades operacionales de las principales organizaciones e instituciones internacionales, como contribución a la labor de la Subcomisión sobre el documento de reflexión propuesto. En la misma resolución (párr. 8) la Comisión pidió a la Oficina del Alto Comisionado que facilitase todo el apoyo necesario a la Subcomisión para su labor sobre el documento de reflexión propuesto.

De conformidad con esta resolución, la Oficina encargó el presente estudio: "Hacia una visión del desarrollo basada en los derechos humanos: ideas y repercusiones".

Hacia una visión del desarrollo basada en los derechos humanos: ideas y repercusiones

Resumen

En este documento se examinan las ventajas y limitaciones de un planteamiento del desarrollo basado en los derechos humanos, con la idea de relacionarlo con la gestión democrática de los asuntos públicos y las diversas formas de exclusión, es decir, la económica, la social y la política, que conducen a la negación de los derechos humanos. Se destacan los tipos de intervención necesarios para poner en marcha procesos que eliminen estas exclusiones y crear las condiciones propicias para un desarrollo centrado en las personas.

El autor encuentra diversos indicios de que en los últimos dos decenios se ha abierto paso el planteamiento del desarrollo basado en los derechos humanos. Afirma que los derechos humanos están inextricablemente ligados a la gestión democrática de los asuntos públicos. En ambos casos se requiere la conciencia de que existen derechos y deberes, unas disposiciones institucionales apropiadas y una cultura cívica democrática. Sugiere que para promoverse un planteamiento del desarrollo basado en los derechos humanos tiene que haber un progreso simultáneo en tres procesos: democratización social, que reduce las desigualdades y la exclusión social; transformación de la producción, que establece una economía poderosa capaz de eliminar la exclusión económica; y legitimación del Estado, que crea un aparato estatal representativo y eficiente que elimina la exclusión política.

El autor llega a la conclusión de que los diversos agentes de la comunidad internacional, entre ellos las entidades públicas y privadas y las de la sociedad civil, tienen distintos papeles que desempeñar en estos tres procesos, pero las principales responsabilidades en la puesta en práctica de un planteamiento del desarrollo basado en los derechos humanos siguen teniendo una escala nacional.

INTRODUCCIÓN¹

1. El planteamiento del desarrollo basado en los derechos humanos parte de la premisa básica de que el objetivo de cualquier proceso destinado a mejorar la condición humana es que se respeten los derechos humanos. Para ello se hace uso de los diversos conceptos asociados con los derechos humanos, entendidos en su sentido más amplio, como andamiaje de una política de desarrollo, y se invoca el aparato jurídico internacional de defensa de los derechos humanos en apoyo del desarrollo. Este planteamiento se centra no sólo en los derechos civiles y políticos (por ejemplo la libertad de expresión, la libertad de reunión, el derecho a un juicio justo, el derecho a no ser víctima de torturas), sino también en los derechos económicos, sociales y culturales (acceso a alimentos, salud, educación, vivienda, empleo) (recuadro 1). Además de buscar la afirmación y el respeto de algunos derechos humanos específicos, el planteamiento del desarrollo basado en los derechos humanos insiste en la responsabilidad, la emancipación, la participación y la no discriminación.

2. En primer lugar, la definición de los objetivos del desarrollo en términos de derechos específicos -que se consideran exigibles legalmente- es un ingrediente fundamental de los planteamientos basados en los derechos humanos, como lo es la creación de nexos normativos explícitos con los instrumentos internacionales, regionales y nacionales sobre derechos humanos. Los planteamientos basados en los derechos tienen en consideración toda una amplia gama de derechos indivisibles, interdependientes e interrelacionados: civiles, culturales, económicos, políticos y sociales. Ello requiere un marco de desarrollo que refleje en los distintos sectores los derechos garantizados internacionalmente, que abarcan, por ejemplo, la salud, la educación, la vivienda, la administración de justicia, la seguridad personal y la participación política. Por definición, estos planteamientos son incompatibles con políticas, proyectos o actividades de desarrollo que tengan por efecto violar derechos y, cuando se interpretan en un sentido muy estricto, no permiten "equilibrios" entre el desarrollo y los derechos.

3. En segundo lugar, los planteamientos basados en los derechos se centran en elevar los niveles de responsabilidad en el proceso del desarrollo mediante la determinación, por un lado, de quiénes son los titulares de derechos y cuáles son esos derechos y, por otro, de quiénes son los correspondientes titulares de obligaciones y cuáles son estas obligaciones. En ese sentido, se examinan tanto las obligaciones positivas de los titulares de obligaciones (proteger, promover y proporcionar) como sus obligaciones negativas (abstenerse de violar). Se tienen en cuenta los deberes de toda la gama de agentes interesados, incluidos los particulares, los Estados, las instituciones locales y las autoridades, las empresas privadas, los donantes de ayuda y las

¹ Este documento fue preparado para el seminario de alto nivel sobre el derecho al desarrollo celebrado en Ginebra los días 9 y 10 de febrero de 2004 por el Dr. Francisco Sagasti, Director, Agenda: PERÚ, PO Box 18-1194, Lima, y se basa en la labor realizada en el marco del programa de estudios sobre estrategias de desarrollo, gobierno democrático y reformas institucionales de Agenda: PERÚ (véase: www.agendaperu.org.pe), y en un documento sobre el planteamiento del desarrollo basado en los derechos humanos preparado para la Oficina de Lima del Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido.

instituciones internacionales. Los planteamientos basados en los derechos también se centran en el establecimiento de leyes, políticas, instituciones, procedimientos administrativos y prácticas adecuadas, así como en mecanismos de corrección y responsabilidad que permitan materializar los derechos, responder ante su denegación o violación y garantizar la exigencia de responsabilidades. Exigen la traducción de las normas universales en criterios definidos localmente para medir los progresos y aumentar la responsabilidad.

4. En tercer lugar, los planteamientos basados en los derechos también dan preferencia a las estrategias de emancipación frente a las respuestas caritativas. Se centran en los beneficiarios como titulares de derechos y cabezas visibles del desarrollo, e insisten en la persona como centro del proceso de desarrollo. Su objetivo es dar a las personas el poder, las competencias, las capacidades y el acceso necesarios para cambiar sus vidas, mejorar sus comunidades e influir en su destino.

5. En cuarto lugar, los planteamientos basados en los derechos humanos requieren un elevado grado de participación, que incluya a las comunidades, la sociedad civil, las minorías, los pueblos indígenas, las mujeres y otros grupos sociales. De conformidad con la Declaración sobre el derecho al desarrollo, esa participación debe ser "activa, libre y significativa", de manera que no bastan los contactos puramente formales o "ceremoniales" con los beneficiarios. En estos planteamientos se opta necesariamente por metodologías y técnicas de desarrollo basadas en procesos que hagan participar plenamente a todos los beneficiarios como socios iguales, en lugar de apoyarse en "soluciones rápidas" concebidas externamente y en modelos técnicos importados.

Recuadro 1

Resumen de los derechos humanos²

Entre los derechos humanos necesarios para la supervivencia y una vida digna se encuentran los derechos a:

- La vida y la libertad;
- Un nivel de vida adecuado que asegure a cada persona, así como a su familia, la salud y el bienestar;
- Protección social en los momentos de necesidad;
- El nivel más elevado posible de salud física y mental;
- El trabajo y unas condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias;

² J. Häusermann, "A Human Rights Approach to Development", *Rights and Humanity*, Londres, DDI, pág. 56.

- La alimentación y la vivienda;
- La vida privada y la familia.

Los derechos humanos también abarcan los derechos y libertades necesarios para la dignidad humana, la creatividad y el desarrollo intelectual y espiritual, por ejemplo:

- El derecho a la educación y al acceso a la información;
- La libertad de religión, de opinión y de expresión;
- La libertad de asociación,
- El derecho a participar en el proceso político;
- El derecho a participar en la vida cultural.

También incluyen los derechos necesarios para la libertad y la seguridad física, por ejemplo:

- El derecho a no ser sometido a esclavitud o servidumbre;
- El derecho a la seguridad de la persona (integridad física);
- El derecho a no ser sometido a detención o prisión arbitrarias;
- El derecho a no ser sometido a torturas y tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.

A todos estos principios hay que superponer los principios gemelos básicos de igualdad entre hombres y mujeres y prohibición de cualquier tipo de discriminación basada en la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, la opinión política o de otro tipo, el origen nacional o social, la situación económica, el nacimiento u otra condición.

6. Por último, el imperativo que supone el respeto de los derechos humanos en los planteamientos basados en los derechos significa que se dedique una atención especial a evitar la discriminación, promover la igualdad, velar por la equidad y prestar atención a los grupos vulnerables. Entre estos grupos se encuentran las mujeres, las minorías y los pueblos indígenas, pero no hay una lista universal que permita establecer quién es más vulnerable en cualquier contexto dado. Más bien, los planteamientos basados en los derechos requieren que se responda localmente a esta pregunta: ¿quién es vulnerable aquí y ahora? Es necesario que, en la medida de lo posible, los datos sobre el desarrollo estén desglosados por raza, religión, origen étnico, idioma, sexo y otras categorías de interés para los derechos humanos.

7. Un importante aspecto de los planteamientos basados en los derechos es la incorporación de salvaguardias explícitas en los instrumentos del desarrollo que protejan de amenazas contra sus derechos y su bienestar a los presos, las minorías, los migrantes y otros grupos que a menudo se encuentran marginados a nivel nacional. Asimismo, hay que exigir expresamente que todas las decisiones, políticas e iniciativas en materia de desarrollo, que han de procurar la emancipación de los actores locales, eviten fortalecer los desequilibrios de poder ya existentes, por ejemplo, entre hombres y mujeres, terratenientes y campesinos y trabajadores y empresarios.

8. Los planteamientos basados en los derechos, que abarcan tanto derechos civiles como políticos, así como derechos económicos, sociales y culturales, no son ninguna novedad. En efecto, ambos conjuntos de derechos se encuentran en la Declaración Universal de Derechos Humanos, y en pactos y convenciones posteriores (recuadro 2). Sin embargo, los derechos económicos, sociales y culturales, en particular, destacan ahora más en la agenda internacional del desarrollo. La indivisibilidad de los derechos se capta en la expresión "Todos los derechos humanos para todos".

Recuadro 2

Hitos en los planteamientos del desarrollo basados en los derechos

1948	Declaración Universal de Derechos Humanos
1950	Convenio Europeo de Derechos Humanos
1951	Convención sobre el Estatuto de los Refugiados
1965	Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial
1966	Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos
1966	Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
1969	Convención Americana sobre Derechos Humanos
1979	Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer
1981	Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos
1984	Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes
1986	Declaración sobre el derecho al desarrollo
1989	Convención sobre los Derechos del Niño
1993	Conferencia Mundial de Derechos Humanos, Viena
1998	Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional

9. La nueva agenda en materia de derechos humanos se corresponde con la derivada de los objetivos internacionales de desarrollo, que se centran en la pobreza y el desarrollo humano. Los derechos civiles y políticos, junto a los derechos económicos, sociales y culturales, constituyen tanto un componente del desarrollo humano como un medio de lograrlo. Por ejemplo, la participación de la mujer y la eliminación de su discriminación son deseables por derecho propio, pero también son condiciones necesarias para la reducción de la pobreza. Sin embargo, es legítimo considerar si un planteamiento basado en los derechos tiene valor añadido frente a los orientados hacia la lucha contra la pobreza o en favor del desarrollo humano. Por tanto, puede ser pertinente preguntar: ¿el discurso sobre los derechos es simplemente otra forma más de defensa del desarrollo humano?

Ventajas y limitaciones de un planteamiento del desarrollo basado en los derechos

10. La labor más influyente en los últimos tiempos con respecto a los derechos humanos y el desarrollo se relaciona estrechamente con la labor en favor de la reducción de la pobreza y la materialización de los derechos humanos. En esta esfera destaca Amartya Sen, que se ha esforzado por utilizar los derechos humanos como marco para la lucha contra la pobreza, destacando al mismo tiempo la importancia de la libertad y los derechos humanos para el desarrollo. La aportación de las ideas de derechos, capacidades, oportunidades, libertades y derechos individuales a la teoría de la elección social que ha hecho Sen ha contribuido a la sustitución de los paradigmas anteriores por otro basado en el sistema económico posterior al del Estado asistencial. Esta teoría cuestiona la opinión de que la pobreza no es importante para definir las libertades fundamentales y los derechos humanos. Como el bienestar incluye disfrutar de libertades sustanciales, el desarrollo humano se vincula totalmente con la mejora de ciertas capacidades, que se definen como la gama de cosas que las personas pueden hacer, y ser, en su vida (Sen 2000).

11. Sen explica con detalle, en términos de pretensiones, el valor añadido de un planteamiento del desarrollo basado en los derechos. Al examinar los puntos comunes y las diferencias entre el desarrollo humano y los derechos humanos, argumenta que mientras el desarrollo humano se centra en la mejora de las capacidades y libertades de que disfrutaban los miembros de una comunidad, los derechos humanos representan las pretensiones que las personas pueden tener con respecto a la conducta de los agentes individuales y colectivos y al diseño de medidas sociales para facilitar o garantizar el ejercicio de aquellas capacidades y libertades. Sin embargo, Sen también destaca las dificultades que supone agrupar los derechos humanos individuales para llegar a una versión inequívoca de los derechos humanos en sentido colectivo (Sen 2002).

12. Las principales ventajas de un planteamiento del desarrollo basado en los derechos humanos consisten en que puede servir mejor de base para establecer marcos operativos y políticos que permitan asegurar la sostenibilidad y seguridad de las formas de vida de los pobres (recuadro 3). Los derechos constituyen un valioso punto estratégico de partida para examinar de qué modo los desequilibrios de poder niegan a los excluidos el acceso a los activos necesarios para tener una forma de vida segura y sostenible. Además, el marco normativo internacional de los derechos humanos ofrece un valioso conjunto de directrices para aumentar la responsabilidad de las instituciones (especialmente las estatales), pues las presiona para que se ocupen de manera

incluyente y eficaz de las cuestiones políticas y administrativas que influyen en la forma de vida de los pobres. Por último, un planteamiento del desarrollo basado en los derechos humanos ha de centrarse también en la importancia de los mecanismos de reparación a los que pueden recurrir los particulares si sufren una negación o violación de sus derechos.

13. Sin embargo, los planteamientos del desarrollo basados en los derechos también tienen algunas limitaciones. En primer lugar, la definición de prioridades entre los distintos derechos humanos plantea problemas porque el principio de indivisibilidad es fundamental en este tipo de planteamiento. Desde este punto de vista, los derechos civiles y políticos significan poco si no se afirman los derechos económicos, sociales y culturales, y viceversa. No obstante, la falta de "jerarquía" entre los derechos sirve poco de ayuda cuando se intenta definir prioridades para actuar o asignar recursos. Por este motivo, puede resultar útil centrarse en la capacidad de los pobres para aprovechar oportunidades y acceder a activos, lo que requerirá completar el planteamiento basado en los derechos "puro" con otras perspectivas, por ejemplo, la basada en la búsqueda de unas formas de vida sostenibles.

14. Una segunda limitación es el énfasis que se pone en las relaciones entre el Estado y el ciudadano como base para atribuir responsabilidades con respecto a la obligación de respetar los derechos humanos y lograr su realización. Se ha argumentado que la globalización perjudica al Estado nación en su posición de núcleo de la responsabilidad política. En particular, en el caso de los Estados sumidos en un proceso de colapso, el marco intergubernamental que sirve de base para la atribución de responsabilidades en materia de derechos humanos parece abrir pocas posibilidades de exigir su cumplimiento. En general, los planteamientos del desarrollo basados en los derechos requerirán la definición de procedimientos y mecanismos de responsabilidad en distintos niveles, desde el local hasta el nacional y el internacional.

15. Una tercera limitación proviene de la percepción de que los planteamientos basados en los derechos insisten demasiado en las leyes y los procesos legales. Desde esta perspectiva las limitaciones del poder judicial en los países pobres pueden representar un obstáculo enorme para el respeto de los derechos humanos. Así ocurre no sólo en países con leyes y sistemas judiciales vulnerables sino también en otros que tienen marcos jurídicos bien desarrollados. Como ejemplo cabe citar la India, donde se ha calculado que se necesitarían aproximadamente 350 años para poner al día el retraso actual de los tribunales.

16. Las preocupaciones de los planteamientos basados en los derechos se superponen en gran medida con las de los basados en la reducción de la pobreza y en el desarrollo humano: defienden una visión integral del desarrollo, insisten en la responsabilidad y destacan la importancia de las colaboraciones internacionales. Al mismo tiempo, los planteamientos basados en los derechos incorporan unos contenidos legales y correctores que pueden reforzar su capacidad de propuesta y responsabilidad en la búsqueda del cumplimiento de los objetivos del desarrollo.

Recuadro 3

¿Qué ventajas tiene un planteamiento del desarrollo basado en los derechos?

En una declaración pronunciada en el período extraordinario de sesiones de la Asamblea General sobre el desarrollo social, celebrado en Ginebra en junio de 2000, la Alta Comisionada señaló que los planteamientos basados en los derechos aportan la promesa de unos procesos de desarrollo más eficaces, sostenibles, racionales y genuinos. En particular, entre otras cosas, ofrecen:

- Una mayor responsabilidad, al definir unos deberes y unos titulares de deberes específicos en el proceso de desarrollo. De este modo, el desarrollo se traslada del ámbito de la caridad al de la obligación, lo que hace más fácil controlar el progreso.
- Mayores niveles de emancipación, propiedad y participación libre, significativa y activa, al poner a cargo del desarrollo a sus beneficiarios. En la actualidad los círculos del desarrollo reconocen ampliamente que la propiedad y participación locales son fundamentales para lograr mejoras sostenibles.
- La mayor claridad y detalle normativos que proporcionan los instrumentos internacionales y las interpretaciones autorizadas de los órganos de los tratados y de los mecanismos de derechos humanos, que enumeran y definen el contenido del desarrollo, incluidas sus exigencias en materia de, por ejemplo, salud, educación, vivienda y gestión de los asuntos públicos. Las normas internacionales, bajo la forma de tratados, declaraciones, directrices y cuerpos de principios son instrumentos públicos y fácilmente accesibles que describen con asombroso detalle las exigencias institucionales y en materia de desarrollo de los distintos derechos garantizados.
- Un consenso más fácil, una mayor transparencia y menos "carga política" en los procesos de desarrollo nacionales, ya que los objetivos, indicadores y planes de desarrollo pueden basarse en las normas acordadas y universales de los instrumentos internacionales de derechos humanos en lugar de en modelos extranjeros importados, soluciones consuetudinarias, planteamientos parciales o políticas arbitrarias.
- Un marco de desarrollo más completo y racional, en el que sus distintas esferas reflejen los derechos pertinentes del marco de derechos humanos que se han enumerado. Mientras algunas matrices sectoriales del desarrollo se han centrado exclusivamente en algunos sectores económicos, el marco más amplio de los derechos humanos sirve de orientación para todos los ámbitos del desarrollo humano, incluidas la salud, la educación, la vivienda, la seguridad personal, la administración de justicia y la participación política.
- Salvaguardias integradas contra los daños no intencionados provocados por los proyectos de desarrollo. No escasean los ejemplos de daños causados

por acuerdos, proyectos y actividades de desarrollo que han tenido en cuenta de forma inadecuada la consideración de los derechos humanos. Los planteamientos basados en los derechos incluyen medidas de protección incorporadas orgánicamente en los planes, políticas y proyectos de desarrollo desde su inicio.

- Un análisis más eficaz y completo: los análisis tradicionales de la pobreza basaban sus conclusiones únicamente en los indicadores de ingresos y económicos. Un análisis basado en los derechos humanos revelará preocupaciones adicionales de los propios pobres, incluidos los fenómenos de la impotencia y la exclusión social. Un análisis más profundo produce mejores respuestas y resultados.
- Una base más autorizada para defender posturas y reclamar recursos, en la que las obligaciones legales internacionales y los compromisos nacionales potencien a los defensores del desarrollo en su búsqueda por hacer, por ejemplo, que se dé prioridad a los servicios sociales básicos con respecto al gasto militar, o hagan sonar las alarmas cuando la "realización progresiva" de los derechos económicos y sociales se estanque, se invierta o resulte comprometida por unos acuerdos comerciales o de ajuste contradictorios.

17. Desde un punto de vista amplio, existen diversos indicios de que un planteamiento del desarrollo basado en los derechos humanos ha ido avanzando constantemente y ganando terreno durante los últimos dos decenios. A nivel nacional, muchos países en desarrollo han creado redes de seguridad social para prestar asistencia a los pobres y velar por que sus medios de vida no se vean comprometidos por las reformas de las políticas macroeconómicas. En muchos países se ha establecido la institución del "defensor del pueblo" para salvaguardar los derechos económicos, sociales, culturales y políticos individuales, principalmente mediante el uso de la persuasión moral y la intercesión ante el poder judicial, el parlamento y el ejecutivo en nombre de las personas cuyos derechos están siendo amenazados. En diversos países donde la violencia y las guerras civiles han provocado amplias y sistemáticas violaciones de los derechos humanos se han establecido "comisiones de la verdad y la reconciliación", con la misión de arrojar luz sobre esos períodos oscuros y establecer la base de una transición hacia la paz y el gobierno democrático. Por último, a nivel internacional, el informe de la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados ha articulado un conjunto de principios y directrices que permiten las intervenciones internacionales cuando un Estado no protege los derechos de sus propios ciudadanos (Evans y Sahnoun, 2002).

Derechos humanos y gestión democrática de los asuntos públicos

18. Las preocupaciones que suscita la gestión de los asuntos públicos no siempre se han asociado con el respeto de los derechos humanos y la reafirmación de las prácticas democráticas. Durante los años sesenta y setenta, los planteamientos del tema de la gestión de los asuntos públicos insistían en la posibilidad de ejercer el poder "de manera eficiente" y en la capacidad de hacerlo, entendida en términos del logro de sus objetivos por los gobernantes, más que en términos del imperio de la ley, la responsabilidad, la transparencia y la participación que son

características de la democracia. En algunos casos se consideró que democracia y gestión de los asuntos públicos son incompatibles, con el argumento de que el aumento importante de las exigencias sociales supone una carga excesiva para las democracias. En otros casos se argumentó que las prácticas democráticas dificultan la introducción de unas reformas económicas, sociales y políticas que pueden afectar a los intereses de grupos poderosos. Desde este punto de vista, los planteamientos del desarrollo basados en los derechos tienen que ceder el paso ante la urgente tarea de promover las reformas y el crecimiento económico³.

19. No obstante, esta aparente contradicción entre democracias y ejercicio efectivo del poder no es real, especialmente cuando se adopta una perspectiva a largo plazo. Por el contrario, hemos aprendido que la participación, el diálogo y la creación de consenso se han vuelto indispensables para ejercer el poder político de manera eficiente y efectiva. Las contribuciones más recientes sobre el tema de la gestión de los asuntos públicos y el buen gobierno insisten en la importancia de las instituciones democráticas. Hoy en día la democracia se concibe no sólo como un fin en sí mismo sino también como un medio para lograr la realización de los derechos políticos, económicos y sociales.

20. La adopción de un planteamiento del desarrollo basado en los derechos amplía la idea de gestión de los asuntos públicos y hace que sea necesario añadirle el calificativo de "democrática" para que tenga sentido. En consecuencia, la concepción más antigua y restrictiva de la gestión de los asuntos públicos como la eficiencia en la gestión económica ha evolucionado hasta convertirse en un entendimiento más amplio del modo en que los líderes ejercen el poder y la autoridad de forma eficaz e inclusiva para hacer que progrese la causa de los derechos humanos. Hemos aprendido que la participación, el diálogo, el consenso, la transparencia, la responsabilidad y el imperio de la ley hacen que el Estado sea más representativo y capaz de responder de manera adecuada a las inquietudes de sus ciudadanos.

21. Los derechos humanos están inextricablemente ligados a una gestión democrática de los asuntos públicos, a un gobierno democrático. Ambos requieren un pueblo consciente de sus derechos y deberes, unas disposiciones institucionales apropiadas y la existencia de una cultura cívica democrática que se aplique tanto en las cuestiones de importancia nacional como en las de la vida cotidiana. La conciencia de pertenecer a una comunidad se nutre de la responsabilidad individual y una observancia colectiva de las prácticas democráticas. Desde este punto de vista, el respeto y la defensa sin restricciones de los derechos humanos constituyen la base de una sociedad equitativa y participativa en la que todos contribuyan a lograr el bien común y en la que el individualismo y la competencia se equilibren con la conciencia social y la solidaridad. Ello supone el rechazo de la violencia y la intimidación, asociadas con el ejercicio autoritario del poder político, así como la condena directa del uso de medios violentos para lograr objetivos políticos, económicos o sociales.

22. A nivel internacional, los progresos tecnológicos en las telecomunicaciones y el procesamiento de la información, junto a la influencia cada vez mayor de los medios de comunicación de masas, han transformado profundamente el modo en que se ejercen el poder político y la autoridad, especialmente en los países ricos. Internet y el correo electrónico

³ Véase, por ejemplo, Crozier, Huntington y Watanuki (1975), y también una revisión de ese informe realizada 20 años después por Putnam, Casanova y Sato (1995).

proporcionan a los ciudadanos un mayor acceso a una información que antiguamente protegía celosamente el gobierno, las redes electrónicas han proporcionado a los líderes políticos y a los grupos organizados de ciudadanos nuevos modos de comunicación, y la generalización del uso de la televisión ha transformado el modo en que se celebran las elecciones y en que los gobiernos y políticos gestionan sus imágenes. Estos progresos tecnológicos han transformado el carácter y el funcionamiento de la democracia representativa y han sacado a relucir las violaciones de los derechos humanos. Por ejemplo, constituyeron un factor primordial para el derrocamiento de los regímenes totalitarios de Europa oriental y la antigua Unión Soviética, y también están creando un clima más abierto y transparente para la actividad política en la mayoría de los países en desarrollo. Además, las telecomunicaciones modernas y los medios de comunicación de masas han permitido que la información sobre violaciones de los derechos humanos, genocidios, guerras civiles y atrocidades infligidas por los gobernantes a sus pueblos llegue a una amplia audiencia, suscite indignación y movilice el apoyo a las víctimas.

23. Los países desarrollados, las naciones en desarrollo y las organizaciones internacionales están descubriendo que sus preocupaciones por los derechos humanos y el buen gobierno convergen. Después de la caída del Muro de Berlín y el final de la guerra fría, estas cuestiones se presentan cada vez más vinculadas con el ejercicio pleno de las libertades políticas, la mejora del nivel de vida y el logro de objetivos sociales. Debido a ello, las sociedades de muchas partes del mundo están explorando diferentes formas de promover y consolidar un régimen de gobierno democrático, muchas veces después de conflictos violentos, del derrumbamiento de regímenes autoritarios o de crisis políticas.

24. La celeridad y desigualdad de los procesos de globalización económica, financiera, social, ambiental, cultural y tecnológica están dando lugar a que se instaure a principios del siglo XXI un orden mundial fracturado. Se trata de un orden que abarca todo el planeta pero que divide a la población en lugar de integrarla; un orden que pone a la mayoría de los habitantes del mundo en contacto pero que, al mismo tiempo, crea o mantiene profundas fisuras entre ellos. En este orden mundial fracturado, los derechos humanos y los problemas de gobierno que trascienden las fronteras nacionales han empezado a exigir una atención cada vez mayor de los dirigentes políticos, empresariales y de la sociedad civil mundial. Cuestiones tales como la lucha contra el terrorismo, la reforma de la arquitectura financiera internacional, la reducción de la contaminación y la mitigación del calentamiento del planeta, y la forma de abordar las migraciones masivas y el creciente número de refugiados, entre otras muchas, plantean problemas de gobierno y retos que superan el ámbito de actuación de los Estados y exigen una cooperación internacional.

25. En este contexto, cada vez adquieren mayor importancia las entidades internacionales de carácter público, privado y de la sociedad civil. Durante los últimos años del decenio de 1980, la gobernanza y el buen gobierno se convirtieron en preocupaciones importantes de las instituciones financieras internacionales, especialmente el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo; de las Naciones Unidas y las organizaciones políticas regionales, como la Organización de los Estados Americanos, la Organización de la Unidad Africana y la Organización del Tratado del Atlántico Norte; y de organizaciones no gubernamentales internacionales como Amnistía Internacional y Human Rights Watch.

26. Las instituciones financieras internacionales han subrayado la importancia de la eficiencia en la gestión económica, alegando que la apertura y el ejercicio responsable de

las funciones públicas son fundamentales para obtener unos buenos resultados económicos. Las organizaciones internacionales, y en particular las Naciones Unidas, han destacado la importancia del respeto de los derechos humanos, las instituciones democráticas y la prevención de los conflictos violentos. Además de estas cuestiones, las instituciones no gubernamentales se han centrado en la protección del medio ambiente y los derechos de las minorías y los pueblos indígenas.

27. Sin embargo, el creciente poder de las organizaciones internacionales no quiere decir que, aparte del caso extremo de los Estados fallidos, los países en desarrollo no tengan alternativas estratégicas y políticas propias para gestionar sus asuntos económicos, sociales y políticos. Las condiciones establecidas por las instituciones financieras internacionales (IFI) para obtener acceso a sus recursos son puntos de referencia fundamentales para el diseño y aplicación de políticas económicas, pero no son completamente rígidas como muchas veces se imagina. Dentro de ciertos límites, que pueden ser más flexibles de lo que parece, los gobiernos que disponen de capacidad técnica, una buena estrategia negociadora y un apoyo político amplio tienen un cierto margen de maniobra para modificar las condiciones establecidas por las organizaciones internacionales⁴.

28. Igualmente, y en paralelo con el amplio apoyo internacional que se presta a la promoción, respeto y protección de los derechos humanos, las organizaciones internacionales públicas, de la sociedad civil y privadas desempeñan un papel cada vez mayor en la promoción del gobierno democrático (supervisión internacional de las elecciones, asistencia en el diseño de sistemas electorales), la protección del medio ambiente (financiación de medidas de conservación, alertas de potenciales desastres ambientales) y la promoción de la equidad social y cultural (campañas de información sobre las cuestiones de género, protección de los pueblos indígenas).

29. Así pues, a principios del siglo XXI, los derechos humanos, el gobierno democrático y las presiones internacionales de las organizaciones públicas, privadas y de la sociedad civil están convergiendo y dando lugar a un consenso amplio sobre la imposibilidad de desligar los planteamientos del desarrollo basados en el reconocimiento de los derechos y el apoyo y promoción del gobierno democrático.

Planteamientos del desarrollo, la exclusión y la pobreza basados en los derechos

30. Para definir posibles intervenciones favorables a un planteamiento del desarrollo basado en los derechos humanos, es útil establecer su relación con la reducción de los diferentes tipos de pobreza y la eliminación de las distintas formas de exclusión asociadas con cada uno de ellos.

⁴ Al mismo tiempo, la globalización financiera y la disciplina que los mercados internacionales imponen en las políticas macroeconómicas pueden resultar más importantes para los países de renta media y que tienen acceso a fuentes mundiales de capital privado que las condiciones fijadas por las instituciones financieras, lo que plantea la necesidad de algún tipo de mecanismo que reduzca la influencia potencialmente desestabilizadora que la volatilidad de los mercados internacionales de capital puede tener en los países en desarrollo, que puede influir negativamente en sus esfuerzos por adoptar un planteamiento del desarrollo basado en los derechos.

Esta perspectiva lleva también a definir el papel de la comunidad internacional en la promoción de los derechos políticos, económicos y sociales.

31. En la mayoría de los países en desarrollo se pueden distinguir tres tipos de pobreza. El primero es la *pobreza endémica*, que afecta a una población que tiene unos niveles de vida extremadamente bajos, con un porcentaje elevado de necesidades básicas insatisfechas, sin acceso al mercado laboral y los servicios sociales y sin posibilidad de hacer oír su voz. Se trata de personas para quienes la pobreza tiene una dimensión histórica y cultural que se remonta a decenios e incluso siglos y que normalmente se mantienen bastante aisladas de los segmentos modernos de la sociedad. El segundo es la *pobreza crónica*, que afecta a personas que generalmente viven en zonas urbanas marginales y en algunas zonas rurales relativamente más desarrolladas. Tienen un acceso mayor a servicios sociales, aunque éstos sean de calidad bastante baja y no satisfagan adecuadamente sus necesidades. La mayoría de estas personas se encuentran en el sector informal y se han visto obligadas a generar sus propias formas de vida, frecuentemente en actividades que giran en torno a la familia y en condiciones próximas a la autoexplotación. El tercero es la *pobreza circunstancial*, que afecta principalmente a personas que, aunque tengan acceso a unos servicios sociales razonables y puedan hacer oír su voz, han perdido su trabajo, encuentran difícil participar en la economía formal o no reciben salarios adecuados, principalmente debido a las crisis económicas recurrentes.

32. En el cuadro 1 se resume la relación entre los tipos de pobreza y las formas de exclusión -económica, social y política- peculiares de cada uno de ellos. Estas formas de exclusión implican la negación de algunos derechos humanos específicos; un planteamiento del desarrollo basado en los derechos procurará reducir la pobreza mediante la eliminación de los tres tipos de exclusión antes indicados. La pobreza endémica implica una exclusión que tiene tres dimensiones: los pobres endémicos sufren una exclusión económica, social y política; las oportunidades de empleo productivo son limitadas, los servicios sociales inexistentes o de calidad extremadamente baja, su voz no se oye y carecen de canales para participar efectivamente como ciudadanos en la vida política del país; además, por lo general no tienen un acceso fluido y continuo a los medios de transporte y otros medios de comunicación con el resto del país y el mundo exterior.

33. La pobreza crónica tiene una relación directa con la exclusión económica, ya que los pobres de este tipo se encuentran con obstáculos para acceder a los mercados laborales formales, y con la exclusión social que supone la escasa calidad de los servicios sociales que reciben y las múltiples formas de discriminación de que son objeto. Normalmente estos pobres no están sometidos a una exclusión política; al contrario, participan activamente en los procesos electorales, tienen acceso a los medios de comunicación y disponen de canales -organizaciones vecinales, sindicatos, grupos religiosos, organizaciones no gubernamentales (ONG), incluso protestas callejeras- que les permiten airear sus opiniones. Debido a ello, los políticos cortejan asiduamente a los pobres crónicos, en especial en períodos electorales.

34. La pobreza circunstancial se caracteriza principalmente por la exclusión económica y afecta a personas que han tenido acceso a la educación y otros servicios sociales y cuya pobreza es el resultado de crisis económicas que reducen de forma significativa su nivel de ingresos y su poder adquisitivo. Estos pobres no sienten el impacto de la exclusión social y económica con la misma intensidad que los pobres endémicos y crónicos. Por este motivo, son los primeros que se

benefician del crecimiento económico y la estabilidad y de la expansión de las actividades productivas y de servicios.

Cuadro 1

Relación entre los tipos de pobreza y de exclusión

Tipo de pobreza	Tipo de exclusión		
	Económica	Social	Política
Circunstancial	Alta	Baja	Baja
Crónica	Alta	Moderada	Baja
Endémica	Alta	Alta	Alta

35. La reducción de la exclusión económica se logra mediante una transformación de la producción, que debe dar paso a un sistema económico eficiente y competitivo, a la utilización de los mecanismos de mercado y la regulación gubernamental de la asignación de recursos, y a un proceso de acumulación viable y sostenible. Para ello es necesario, además de unas políticas macroeconómicas prudentes que mantengan la estabilidad, una serie de políticas sectoriales activas y no opuestas al mercado que se orienten a aumentar la productividad, mejorar la competitividad y buscar una inserción más favorable en la división internacional del trabajo. Todo ello permitirá a cada país concreto generar un nivel de actividad económica y aplicar unas políticas de redistribución que sean compatibles con el reconocimiento de unos derechos económicos y sociales a todos.

36. La reducción de la exclusión social se logra mediante un proceso de democratización social que conduzca a la eliminación de las desigualdades extremas y de todas las formas de discriminación, a la igualdad de oportunidades para todos, a la oferta de servicios sociales básicos de buena calidad para todos y al respeto sin trabas de los derechos humanos individuales. Todo ello dará lugar a una sociedad civil más vigorosa y activa y a una mayor integración social y cultural de los países. Además de la prestación de servicios sociales se necesitan políticas de generación de oportunidades de empleo, medidas para lograr una distribución más equitativa de los ingresos y programas de asistencia a los más pobres entre los pobres, lo que pavimentará el camino hacia el logro del reconocimiento de derechos sociales.

37. La reducción de la exclusión política se logra mediante un proceso de legitimación de las instituciones estatales y de participación ciudadana que procure la articulación de una comunidad política viable, con un sentimiento compartido del bien común, de la historia y del futuro, que debe dar paso a unas instituciones estatales representativas y eficientes que los ciudadanos puedan identificar como suyas. Para ello se necesitan una reformas políticas y administrativas que acerquen a la población las instituciones estatales de todos los niveles, desde los gobiernos centrales, a los gobiernos locales, medidas para garantizar la responsabilidad pública e iniciativas para lograr que el ejercicio del poder y la autoridad sea más abierto, transparente y participativo. Estas iniciativas permitirán avanzar mucho en la garantía del respeto de los derechos civiles y políticos.

38. Los tres procesos -reducción de la exclusión, disminución de la pobreza y promoción de un planteamiento del desarrollo basado en los derechos- interactúan entre sí de forma muy estrecha,

aunque cada uno de ellos avance a su propio ritmo, unas veces reforzando a los otros dos y otras veces bloqueándolos. En ocasiones, la democratización avanza a paso más rápido que la transformación de la producción, mientras que la legitimación experimenta importantes contratiempos. En otras ocasiones, la transformación de la producción avanza considerablemente sin que se produzca un avance paralelo en la democratización o la legitimación; y hay situaciones en las que la transformación de la producción se detiene y se paraliza la democratización, pero el proceso de legitimación no sufre tanto como los otros dos procesos.

39. Para reducir la exclusión social mediante una democratización se necesita una economía vigorosa y eficiente que pueda crecer y generar riqueza y, además, un Estado legítimo capaz de crear un entorno favorable al progreso económico y la redistribución de los beneficios del crecimiento de forma equitativa. La reducción de la exclusión económica mediante la transformación de la producción exige un Estado legítimo con capacidad para prestar servicios públicos, aplicar políticas adecuadas y regular los mercados, y además el apoyo de una sociedad democratizada que valore los beneficios del crecimiento. Para reducir la exclusión política mediante la legitimación se necesita una economía moderna capaz de crecer de forma sostenida y de facilitar ingresos al Estado, así como una sociedad más integrada en la que todos los ciudadanos participen activamente en la vida pública.

40. Las interacciones entre estos tres procesos se manifiestan de forma concreta en un pacto social que, a su vez, debe servir de base para un pacto fiscal entre todos los segmentos de la sociedad: dirigentes políticos, funcionarios públicos, miembros de organizaciones de la sociedad civil y la comunidad empresarial, entre otros. El pacto fiscal debe tener por objeto ofrecer al Estado una base impositiva que permita a las instituciones públicas funcionar eficazmente, mantener la estabilidad económica y social, y ofrecer seguridad y otros servicios públicos, en particular los relacionados con la reducción de la pobreza y el cumplimiento de los derechos humanos. Estos acuerdos deben basarse en un amplio consenso sobre el papel del Estado, la necesidad de integrar gradualmente el sector informal en la economía formal para recibir así servicios públicos a cambio del pago de impuestos y el reconocimiento de que, aunque sea posible que los pobres no paguen impuestos, contribuyen con trabajo voluntario, empresas colectivas y movilización social a la oferta de algunos bienes públicos y la prestación de algunos servicios sociales, así como a la creación de un capital social humano. El pacto social y el pacto fiscal deben garantizar que los gastos del Estado se sitúan en un nivel congruente con la prestación a toda la población de unos servicios sociales básicos de un nivel razonablemente adecuado⁵.

41. Los "diálogos nacionales", según han sido denominados, pueden desempeñar un papel importante en la creación del consenso social necesario para servir de base a iniciativas relacionadas con un planteamiento del desarrollo basado en los derechos, con la reducción de la pobreza y con la eliminación de la exclusión. Estos procesos tienden a generar un consenso con respecto a las orientaciones estratégicas principales del desarrollo en un horizonte a largo plazo, que se manifestará a través de una serie de "políticas estatales", más que "políticas de gobierno",

⁵ Para un examen de la experiencia de diálogo público en el Perú y América Latina, véase Sagasti y Prada (2002) y Piazze-McMahon (ed.) (2004).

que todas las fuerzas y partidos políticos, el sector privado y la sociedad civil se esforzarán por mantener, aunque cambien los gobiernos.

42. Los hábitos y prácticas del pasado pueden hacer que la búsqueda de un consenso a través de un diálogo nacional sea una propuesta difícil en muchos países en desarrollo, pero si los gobiernos están dispuestos a lanzar un proceso de este tipo y los dirigentes políticos están dispuestos a participar en él será posible superar algunas de las graves limitaciones que normalmente impiden la articulación de una visión compartida del futuro y dificultan su planteamiento. Se pueden así abrir oportunidades para intervenciones estratégicas y continuas de promoción de los derechos humanos, reducción de la pobreza y eliminación de las distintas formas de exclusión, combinando iniciativas de los gobiernos, la sociedad civil y el sector privado en todos los niveles.

El papel de la comunidad internacional en los planteamientos del desarrollo basados en los derechos

43. La comunidad internacional tiene un papel complementario, pero importante, que desempeñar en los complejos procesos de puesta en práctica de planteamientos del desarrollo basados en los derechos. En las intervenciones de asistencia al desarrollo se pueden introducir consideraciones relativas a los derechos humanos de dos formas: primero, asegurándose de que estas intervenciones tienen expresamente en cuenta las distintas facetas que intervienen en un planteamiento del desarrollo basado en los derechos. La idea es racionalizar las preocupaciones por los derechos humanos, incorporando estos factores en el diseño y ejecución de programas de asistencia financiera y técnica en diversas esferas, como la educación, la salud, la nutrición, la población, la agricultura, la industria, la infraestructura, la reforma de las políticas macroeconómicas, la participación, el buen gobierno, etc.

44. Además, es necesario tener en cuenta el impacto de las intervenciones de asistencia técnica en los contextos culturales y biofísicos para evitar así perturbaciones y consecuencias negativas involuntarias. Así lo dice la experiencia adquirida en situaciones propicias para conflictos, en las que programas de asistencia al desarrollo diseñados sin una conciencia clara de algunos factores culturales muy enraizados han exacerbado a veces tensiones étnicas, sociales o políticas, desencadenado violencia y dado lugar a la violación de derechos humanos. En general, cuando se tienen en cuenta estos factores contextuales parece adecuado adoptar alguna variante del principio cautelar de "no molestar" o "en caso de duda, abstenerse". Sin embargo, ello no debe conducir a la parálisis o la dejación, sino más bien a juicios más informados y explícitos sobre el impacto de las intervenciones a favor del desarrollo en la promoción de los derechos humanos.

45. La segunda forma de incorporar consideraciones relacionadas con los derechos humanos en los programas de asistencia al desarrollo es diseñar y aplicar intervenciones destinadas expresamente a reducir la pobreza y eliminar la exclusión. Estas intervenciones se pueden relacionar con los procesos de transformación de la producción, democratización social y legitimación del Estado. Su objetivo será reducir la exclusión económica, social y política, principalmente mediante el aumento de la capacidad del sector privado, la sociedad civil y el sector público y poniendo en práctica intervenciones que vayan abriendo paso a cambios institucionales a medio plazo. A continuación examinaremos brevemente cada uno de estos tres procesos.

Transformación de la producción

46. Las iniciativas de este tipo consisten en modificar el sistema productivo para facilitar un crecimiento sostenido y la creación de riqueza.

- a) Programas para crear nuevas oportunidades empresariales y mejorar la productividad de las empresas locales, especialmente las pequeñas empresas, con el fin de generar excedentes que permitan la inversión interna y aumentar la competitividad en los mercados extranjeros y nacionales. Entre estos programas cabe mencionar las ayudas a la gestión y la asistencia técnica (control de la calidad, comercialización, reducción de residuos, racionalización de procesos, gestión tecnológica, servicios de extensión), iniciativas para mejorar el entorno político del sector privado (promoción de las inversiones, políticas de competencia, políticas comerciales, políticas financieras) y medidas para facilitar las operaciones de las empresas productivas (simplificación administrativa, reducción de los requisitos burocráticos). Los programas de este tipo han sido bastante comunes entre los organismos bilaterales y, en menor medida, entre las instituciones financieras internacionales y las fundaciones privadas. En esta categoría figuran también iniciativas de ayuda para lograr una utilización sostenible de los recursos naturales y, en particular, la utilización de recursos renovables (biodiversidad, bosques, suelo, pesca y acuicultura). Se trata de un área importante que no ha recibido suficiente atención y que exige investigación, estudios y programas piloto que permitan conocer mejor estos recursos así como aprender a conservarlos y utilizarlos de forma sostenible.
- b) Programas para mejorar el funcionamiento del sector informal, que deben orientarse especialmente hacia las empresas pequeñas y microempresas, que son las que generan más puestos de trabajo en los países pobres. Estos programas incluyen actividades de formación y capacitación, la aportación de nuevos paquetes tecnológicos adecuados, el suministro de información técnica, la simplificación de los mecanismos de cobro de impuestos y medidas para ampliar el acceso a créditos. Se necesita experimentar programas potencialmente reproducibles para mejorar la calidad de los puestos de trabajo autogenerados.
- c) Programas para evaluar y aprender de la experiencia adquirida gracias a la aplicación de políticas públicas en el pasado y de la acumulada por países que se encuentran en una situación similar. En particular, se necesita hacer balance de las reformas de las políticas económicas, como la privatización de los servicios públicos (energía, telecomunicaciones y transportes), la liberalización financiera y los cambios en los sistemas fiscales. En la medida en que el debate de tales políticas se ha presentado muy cargado de consideraciones ideológicas y condicionado por ellas, existe la necesidad urgente de una evaluación sobria y desapasionada de la forma en que estas reformas se llevan a cabo en la realidad y cuál es su impacto, con el fin de aprender de la experiencia y mejorar las políticas públicas para promover la modernización.

Democratización social

47. Las iniciativas incluidas en esta categoría se refieren a la reducción de las desigualdades, la creación de oportunidades para los pobres y la provisión de servicios sociales básicas. Esta es una esfera en la que la comunidad internacional ha desempeñado una función importante, sobre todo durante el último decenio y medio.

- a) Iniciativas para diseñar, organizar, emprender y coordinar programas especiales de reducción de la pobreza y de emergencia social, en particular destinados a reducir la pobreza endémica. Como los recursos del sector público son claramente insuficientes para reducir la pobreza, se han establecido algunas asociaciones con participación de los sectores público y privado y de la sociedad civil (servicios de salud preventivos, programas de nutrición para niños, programas de empleo para mujeres) que han utilizado conjuntamente financiación pública, movilización y trabajo voluntario de los beneficiarios, provisión por el sector privado de determinados bienes y servicios y asistencia para el desarrollo. La comunidad internacional puede ayudar a evaluar el resultado de esas asociaciones y a examinar sus repercusiones y su posible reproducción, y también ayudar en el diseño de intervenciones más apropiadas de lucha contra la pobreza.
- b) Iniciativas para mejorar la provisión de los servicios sociales básicos ofrecidos por el sector público. Únicamente una minoría muy reducida tiene acceso a los servicios de educación y salud privados, y la calidad de los servicios públicos de los países en desarrollo es bastante reducida. Los retos administrativos y técnicos que entraña la reforma de los sectores públicos de salud, educación, abastecimiento de agua, saneamiento, transportes, telecomunicaciones, energía y vivienda son considerables, por lo que es esencial que las entidades, públicas privadas y de la sociedad civil aúnen sus esfuerzos para lograr mejoras duraderas. Esas iniciativas deben mantenerse a lo largo de varios decenios para que den fruto, y al inicio las mejoras se obtendrán con lentitud. Sin embargo, después de superar la inercia burocrática y la oposición de los grupos de intereses especiales, es probable que el avance se realice a un ritmo más rápido. Por ese motivo, es necesario tener una visión clara de qué es lo que debe lograrse a medio y largo plazo, al mismo tiempo que se dan pasos pequeños pero firmes para acercarse a la meta.
- c) Iniciativas encaminadas a reducir la exclusión social de grupos particularmente vulnerables, como los niños con discapacidades, los ancianos muy pobres, las comunidades indígenas, los niños que han quedado huérfanos debido al terrorismo y las guerras civiles y las víctimas de la violencia doméstica. Esas iniciativas deben tener muy claras sus propias metas y complementar los servicios públicos y los programas de lucha contra la pobreza, y a menudo son patrocinadas por organizaciones no gubernamentales internacionales y nacionales.
- d) Iniciativas encaminadas a reforzar las organizaciones de la sociedad civil, muchas de las cuales desempeñan una función importante en una variedad de esferas relacionadas con la democratización social. Esto requiere apoyar a las organizaciones de derechos humanos, los grupos de nivel popular y las asociaciones

locales que realizan actividades de lucha contra la pobreza, así como a las organizaciones que promueven la transparencia, la equidad y la rendición de cuentas en las actividades del sector público.

Legitimación del Estado

48. Las iniciativas incluidas en esta categoría se refieren a los cambios en el modo en que el Estado y las organizaciones gubernamentales trabajan y satisfacen las necesidades de los ciudadanos. Esas iniciativas están encaminadas a hacer más eficientes y representativas las instituciones estatales y a promover la participación ciudadana en los asuntos públicos. La comunidad internacional ha desempeñado una función en esta categoría de iniciativas mediante los programas de reforma del sector público, la mayoría de los cuales se han centrado en mejorar la capacidad del gobierno central y de los gobiernos locales.

- a) Iniciativas para ayudar a aclarar y consolidar el papel que el Estado debe desempeñar en la vida económica y social del país. En la mayoría de los países en desarrollo, las incoherencias y contradicciones de los argumentos relativos al papel del Estado durante los últimos 30 años han dejado una herencia de confusión que debe ser superada. Los debates sobre esta cuestión se ven empañados por cuestiones ideológicas, intereses creados y expectativas poco realistas, lo que subraya la necesidad de tener las ideas claras sobre qué puede y debe hacer el Estado en los países en desarrollo durante los próximos decenios. La comunidad internacional puede ayudar a elevar el nivel de los debates proporcionando información sobre la situación de otros países, promoviendo el intercambio de experiencias, apoyando la investigación y los estudios, proporcionando becas para profesionales jóvenes interesados en las cuestiones del sector público y haciendo accesibles los conocimientos especializados de los funcionarios superiores en lo relativo al papel del Estado en el desarrollo económico y social.
- b) Iniciativas para reforzar el papel de los partidos políticos y su función de intermediación política. Este es un sector de intervención bastante difícil para la comunidad internacional, principalmente por el riesgo de interferencias ilegítimas en los asuntos políticos internos y el riesgo de favorecer a un grupo político u otro (aunque algunas fundaciones que tienen vínculos con partidos políticos hacen precisamente esto). Sin embargo, es posible individualizar programas que pueden reforzar el sistema político en su conjunto y ayudar a consolidar el gobierno democrático. Entre ellos figuran programas de formación para dirigentes políticos, ayuda en el diseño de sistemas electorales que permitan lograr una mayor estabilidad política y provisión de información sobre la experiencia de otros países que se enfrentan a procesos análogos de desintermediación política.
- c) Iniciativas para modificar los incentivos que condicionan el comportamiento de los dirigentes políticos, alineándolos a fin de promover las reformas del sector público. Éste también es un ámbito difícil para que la comunidad internacional intervenga, principalmente debido a las ventajas y desventajas a corto plazo que las intervenciones entrañan para unos u otros grupos políticos. Sin embargo, considerando el sistema político y el aparato estatal en su conjunto, es posible individualizar iniciativas concretas -que deben diseñarse y emprenderse en el marco

más amplio de reformas institucionales sustantivas- que conduzcan a un Estado más eficiente y representativo. Además de lograr una mayor transparencia, rendición de cuentas, apertura y participación, esas iniciativas incluirían modificar las normas del proceso electoral (por ejemplo, equilibrando la representación territorial con la funcional), cambiar el modo como se designan los candidatos a los cargos políticos (por ejemplo, sustituyendo o complementando las decisiones de los dirigentes de los partidos mediante la celebración de elecciones primarias internas), y modificar los períodos de mandato (a fin de separar las elecciones presidenciales y las parlamentarias). La idea es crear un sistema de incentivos para los agentes políticos que promueva un comportamiento que sea congruente con las reformas institucionales y que también sea compatible con el objetivo de la lucha contra la pobreza. El conocimiento de la experiencia de otros países sería muy valioso a ese respecto.

- d) Iniciativas para promover la descentralización y la devolución de las competencias de adopción de decisiones a los niveles inferiores de gobierno. Ésta ha sido una exigencia tradicional de las poblaciones que viven fuera de las zonas metropolitanas de los países en desarrollo, de la cual han hecho caso omiso por lo general los dirigentes políticos de los gobiernos centrales de muchos de esos países. Sin embargo, el modo como se conciben la descentralización y las nociones estrechamente relacionadas de "desconcentración" y "regionalización" condicionará el carácter y las repercusiones de esas iniciativas. La comunidad internacional debe apoyar la descentralización a la vez que pone de manifiesto sus riesgos.

Agentes de la comunidad internacional de asistencia para el desarrollo y sus funciones

49. Muchos agentes participan en el diseño y la ejecución de las intervenciones en favor del desarrollo enmarcadas en planteamientos basados en los derechos. En el plano nacional, hay organizaciones públicas, privadas y de la sociedad civil y también hay agentes políticos que vinculan a todas esas organizaciones con el aparato estatal. En el plano internacional, las instituciones públicas pueden dividirse en organismos multilaterales y bilaterales. Los primeros comprenden las instituciones financieras internacionales (los bancos multilaterales de desarrollo, el Fondo Monetario Internacional, los fondos especiales), así como las instituciones internacionales de carácter político y normativo (el sistema de las Naciones Unidas, los organismos regionales).

50. Sin embargo, los principales agentes en relación con los planteamientos basados en los derechos son las organizaciones internacionales. La eliminación de la pobreza endémica es principalmente responsabilidad de las instituciones del sector público bajo la firme dirección de agentes políticos. Las organizaciones de la sociedad civil desempeñan una función complementaria y el sector privado una función secundaria. La reducción de la pobreza crónica requiere intervenciones conjuntas del Estado y la sociedad civil, que a su vez reciban el apoyo de los agentes políticos; las entidades del sector privado y las pequeñas empresas en particular desempeñan un papel importante pero complementario. La reducción de la pobreza circunstancial es principalmente una tarea del sector privado con el apoyo de las políticas e instituciones públicas, con la sociedad civil desempeñando un papel limitado.

51. Los agentes internacionales públicos, de la sociedad civil y privados desempeñan papeles análogos a los de sus homólogos nacionales en la lucha contra los tres tipos de pobreza, pero con algunas variaciones importantes. A diferencia del sector privado nacional, las empresas extranjeras desempeñan únicamente un papel limitado en la lucha contra la pobreza circunstancial, mientras que las instituciones financieras internacionales influyen considerablemente en las políticas de modernización encaminadas a reducir ese tipo de pobreza. Los organismos bilaterales, las instituciones multilaterales y las organizaciones internacionales de la sociedad civil participan cada vez más en el diseño, ejecución y financiación de proyectos para reducir la pobreza crónica. Por otra parte, las instituciones financieras internacionales -y la comunidad internacional en general- desempeñan un papel muy limitado en la lucha contra la pobreza endémica.

52. Es difícil ofrecer sugerencias sobre los papeles específicos que las diversas instituciones nacionales deberían desempeñar en los planteamientos basados en los derechos. Esas instituciones realizan su labor mediante numerosos instrumentos diferentes, financieros, de asistencia técnica y de intercambio de información, y también utilizando su capacidad de convocatoria para forjar un consenso en el plano nacional. Por ese motivo, es conveniente subrayar la importancia de la armonización de las políticas y de la coordinación de las actividades e intervenciones, a fin de aprovechar las posibles sinergias intersectoriales que existen entre las diferentes instituciones internacionales y también las de aquellas que podrían obtenerse de una coordinación más eficaz con sus homólogos nacionales a fin de promover los derechos humanos.

53. Las organizaciones intergubernamentales, como las Naciones Unidas y las organizaciones regionales, tienen principalmente una función normativa y de asistencia técnica y cuentan con recursos muy limitados para iniciar intervenciones con un planteamiento basado en los derechos. Esas instituciones se perciben como más neutrales que las instituciones financieras internacionales y frecuentemente son una fuente de asesoramiento político alternativo para los países en desarrollo. Pueden difundir información, promover el intercambio de experiencias, organizar y poner en marcha proyectos experimentales, proporcionar asistencia técnica a quienes establecen las políticas, organizar la distribución de bienes públicos y utilizar su capacidad de convocatoria para organizar diálogos y promover el consenso en las intervenciones basadas en los derechos en los planos nacional y local⁶. En muchos países en desarrollo esas instituciones han desempeñado las funciones mencionadas en diferentes momentos a lo largo de los tres últimos decenios, y en la actualidad parece necesario evaluar sus experiencias pasadas y sus funciones futuras a la luz de una estrategia de lucha contra la pobreza que el gobierno estará en proceso de elaborar. En el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo, que deberá ser elaborado por todos los organismos de las Naciones Unidas en coordinación con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, se especificarán todas las actividades y programas en que debe centrarse cada organismo.

54. Las instituciones financieras internacionales, en particular los bancos multilaterales de desarrollo, desempeñan tres funciones: una función financiera, una función de desarrollo que se centra en el fomento de las capacidades y una función de ayuda para financiar la provisión de

⁶ Respecto a la distribución y financiación de los bienes públicos en los planos mundial y regional, véase Sagasti y Bezanson (2002).

bienes públicos mundiales y regionales. Esas instituciones pueden acompañar su asesoramiento y sus recomendaciones de política con una financiación considerable, y su participación en los planteamientos basados en los derechos se centra en la provisión de financiación en gran escala para proyectos sociales, de producción y de infraestructura y en el apoyo a las reformas administrativas y de política encaminadas a mejorar el suministro de servicios sociales básicos, asegurar la estabilidad económica y promover el crecimiento. El Fondo Monetario Internacional se ocupa principalmente de la financiación a corto plazo, aunque sus condiciones de acceso a los recursos que controla están relacionadas fundamentalmente con el mantenimiento de la estabilidad económica, lo cual tiene comúnmente consecuencias importantes para los planteamientos basados en los derechos. Es necesario reforzar la capacidad de los gobiernos para negociar con las instituciones financieras internacionales, lo que requiere la articulación de una estrategia nacional de desarrollo y la organización de un equipo de negociadores con experiencia que tengan un conocimiento profundo de cómo funcionan esas instituciones.

55. Los organismos de asistencia bilateral para el desarrollo pueden contar por lo general con los recursos de un nivel comprendido entre las decenas y cientos de millones de dólares de que disponen las instituciones financieras internacionales y las decenas de miles de dólares de que disponen las organizaciones internacionales. Además, tienen en cuenta las políticas exteriores y de asistencia para el desarrollo de sus gobiernos y pueden ser más selectivas en su participación en planteamientos basados en los derechos. Como consecuencia de ello, tienen más libertad para ensayar planteamientos alternativos y experimentar con ellos, por ejemplo en la provisión de atención primaria de la salud o en la formación de maestros de escuelas primarias. Su participación en promover cambios institucionales en una esfera o región particulares puede mantenerse durante períodos relativamente largos de medio decenio o más, lo que les permite comprobar los resultados de sus intervenciones en mayor medida que otros agentes internacionales.

56. Las organizaciones de la sociedad civil han desempeñado una función relativamente secundaria en la asistencia para el desarrollo, aunque en algunas esferas concretas han tenido una importancia considerable. Así ha sucedido en la esfera del medio ambiente en la que, junto con las fundaciones internacionales privadas, han tenido un papel principal en las iniciativas de conservación y en el mantenimiento de determinadas tradiciones culturales. Se pueden hacer consideraciones análogas respecto del sector privado internacional, ya que los inversores extranjeros no han desempeñado una función principal en los planteamientos basados en los derechos, excepto en los casos en que las actividades sociales y de responsabilidad empresarial han desembocado en el establecimiento de programas de desarrollo comunitario en los sectores adyacentes a sus centros de operaciones. Las fundaciones privadas han tenido un papel limitado pero importante en algunos sectores, como la investigación científica y tecnológica (desarrollo de semillas, fuentes de energía alternativas, medio ambiente), y en la provisión de algunos servicios sociales (planificación familiar, vacunación, educación de las niñas). La ventaja de esas instituciones reside en la enorme libertad que tienen para explorar nuevos planteamientos basados en los derechos e iniciativas de lucha contra la pobreza y experimentar con ellos, ya que no están sujetas a los mismos requisitos de rendición de cuentas que deben cumplir las organizaciones bilaterales de financiación pública y las organizaciones internacionales.

57. Las iniciativas de la comunidad internacional para promover los planteamientos basados en los derechos pueden ponerse en relación con los diferentes tipos de pobreza y de exclusión social y con los tres procesos de modernización de la producción, democratización social y

legitimación política del Estado. En el cuadro 2 figuran algunos ejemplos que ilustran los tipos de iniciativas que los diversos agentes nacionales e internacionales pueden adoptar en estos procesos.

Observaciones finales

58. En el presente documento se han examinado los conceptos básicos, las ventajas y las desventajas de un planteamiento del desarrollo basado en los derechos humanos, con la finalidad de vincular ese planteamiento con el gobierno democrático, los diversos tipos de exclusión que provocan denegaciones de los derechos humanos y los tipos de iniciativas que son necesarias para poner en práctica procesos que eliminen los diversos tipos de exclusión y creen las condiciones para lograr un desarrollo centrado en las personas.

59. La idea principal es que la promoción de un planteamiento del desarrollo basado en los derechos humanos requiere avances simultáneos en los tres procesos de democratización social, que permite reducir las desigualdades y la exclusión social, transformación de la producción, que permite establecer una economía vigorosa capaz de eliminar la exclusión económica, y legitimación del Estado, que permite crear un aparato estatal representativo y eficaz que elimine la exclusión política.

60. Los diversos agentes de la comunidad internacional, inclusive las entidades públicas, privadas y de la sociedad civil, tienen diferentes funciones que desarrollar en esos tres procesos. Sin embargo la responsabilidad principal de poner en práctica un planteamiento del desarrollo basado en los derechos humanos sigue correspondiendo al plano nacional, lo que requiere que las elites políticas, económicas y sociales tomen conciencia de la responsabilidad que les corresponde de avanzar hacia sociedades prósperas, no excluyentes y libres para todos.

Cuadro 2

Pobreza, exclusión y planteamientos del desarrollo basados en los derechos: ejemplos que ilustran la función de los agentes nacionales e internacionales

Exclusión Pobreza	Económica	Social	Política	Nacional			Internacional			
				Instituciones estatales	Sociedad civil	Sector privado	Instituciones públicas		Sociedad civil internacional	Sector privado
							Inst. finan. intern.	Bilaterales		
Circunstancial	Alta	Baja	Ninguna	El sector privado y las instituciones estatales son los principales responsables de lograr el crecimiento económico y de reducir la exclusión económica.			Las instituciones financieras internacionales desempeñan un papel importante, pero de apoyo. Los organismos bilaterales pueden utilizar su influencia para eliminar obstáculos al comercio que bloquean las exportaciones y dificultan el crecimiento de los países en desarrollo.			
Crónica	Alta	Media	Baja	Además del papel que tiene el sector privado de reducción de la exclusión económica, las instituciones estatales y las organizaciones de la sociedad civil desempeñan los papeles más importantes en la reducción de la exclusión social.			Además de lo anterior, los organismos bilaterales, las instituciones financieras internacionales y las organizaciones no gubernamentales internacionales pueden contribuir a eliminar la exclusión social.			
Endémica	Alta	Alta	Alta	Además de lo mencionado, el protagonista principal en la eliminación de la exclusión política es el Estado, mientras que la sociedad civil tiene un papel limitado y el sector privado prácticamente no desempeña papel alguno.			Las entidades internacionales desempeñan una función limitada en la eliminación de la exclusión política, salvo algunas excepciones menores en el caso de las instituciones financieras internacionales y un papel de apoyo ocasional de la sociedad civil internacional.			
			Legitimación del Estado	<ul style="list-style-type: none"> Hacerlas más eficientes y representativas Apertura, transparencia, rendición de cuentas Mejorar la participación Cambiar los incentivos para los agentes políticos 	<ul style="list-style-type: none"> Exigir una rendición de cuentas a las instituciones gubernamentales Mobilizar la opinión pública en pro de las prácticas y el gobierno democráticos 	<ul style="list-style-type: none"> Rechazar las prácticas corruptas Ser un buen contribuyente 	<ul style="list-style-type: none"> Evitar el apoyo a gobernantes autoritarios 	<ul style="list-style-type: none"> Apoyar a las organizaciones de la sociedad civil Ejercer presiones sobre el gobierno en pro de una forma de gobierno democrática 	<ul style="list-style-type: none"> Prestar ayuda en las transiciones democráticas Apoyar los programas que acerquen el Estado a las personas 	<ul style="list-style-type: none"> Informar sobre la corrupción en el gobierno Ser buen empresario
			Democratización social	<ul style="list-style-type: none"> Mejorar la provisión de servicios sociales básicos Eliminar la discriminación Establecer programas de lucha contra la pobreza Establecer programas especiales para los grupos desfavorecidos 	<ul style="list-style-type: none"> Participar activamente en los programas de lucha contra la pobreza Participar en la provisión de servicios sociales básicos Exigir equidad, imparcialidad y eficiencia en la provisión de servicios sociales 	<ul style="list-style-type: none"> Programas de responsabilidad social Actividades filantrópicas 	<ul style="list-style-type: none"> Ser sensible a las demandas sociales representadas por las solicitudes de aumento del gasto público 	<ul style="list-style-type: none"> Financiar programas especiales de lucha contra la pobreza Difundir las mejores prácticas 	<ul style="list-style-type: none"> Asegurar el respeto de los derechos humanos Denunciar la discriminación y las violaciones de los derechos humanos Proporcionar ayuda a los programas de reducción de las desigualdades y de promoción de la equidad 	<ul style="list-style-type: none"> Programas de responsabilidad civil Iniciativas de desarrollo comunitario
			Transformación de la producción	<ul style="list-style-type: none"> Establecer un clima político favorable a la inversión y el crecimiento Proporcionar servicios al sector productivo Adoptar políticas para "formalizar" el sector no estructurado 	<ul style="list-style-type: none"> Establecer programas de protección de los consumidores Proporcionar servicios a los miembros de las asociaciones profesionales y mercantiles 	<ul style="list-style-type: none"> Crear riqueza y lograr el crecimiento económico Mejorar la eficiencia de las actividades productivas Aumentar las exportaciones Lograr que las empresas pequeñas y muy pequeñas abandonen gradualmente el sector no estructurado 	<ul style="list-style-type: none"> Apoyar las iniciativas de producción locales Ayudar en la transformación de las estructuras económicas 	<ul style="list-style-type: none"> Proporcionar asistencia técnica y administrativa al sector privado Establecer programas especiales para las empresas pequeñas y no estructuradas 	<ul style="list-style-type: none"> Proporcionar información sobre los mercados de exportaciones Ayudar a las empresas pequeñas a cumplir las normas y regulaciones extranjeras Ayudar a lograr la sostenibilidad del medio ambiente 	<ul style="list-style-type: none"> Mejorar la capacidad de los proveedores locales Ayudar a desarrollar los recursos humanos Aumentar las inversiones en el país