



Derechos que facultan a las personas para combatir la pobreza

Es justicia y no caridad lo que necesita el mundo.

—Mary Wollstonecraft, *A Vindication of the Rights of Woman*, 1792

La tortura de una sola persona suscita una enorme indignación pública. Sin embargo, la muerte de más de 30.000 niños cada día por causas básicamente prevenibles pasa casi inadvertida. ¿Por qué? Porque esos niños son invisibles en la pobreza. Como se mostró en el capítulo 1, erradicar la pobreza es más que una gran tarea del desarrollo, es una tarea en el campo de los derechos humanos.

De las muchas deficiencias actuales en materia de derechos humanos, las relativas a las esferas económica, social y cultural están particularmente generalizadas en todas las naciones del mundo y afectan a un gran número de personas. Incluyen el derecho a un nivel de vida decoroso, a los alimentos, a la atención de salud, a la educación, a un trabajo decoroso, a la vivienda, a la participación en el progreso científico y a la protección contra las calamidades.

Aunque a los pobres también se deniega una gran diversidad de derechos humanos el presente capítulo se centra en los derechos económicos, sociales y culturales, que revisten interés fundamental en lo que respecta a la erradicación de la pobreza (recuadro 4.1). El capítulo tiene dos mensajes fundamentales.

- En primer lugar, los diversos derechos humanos—civiles, políticos, económicos, sociales y culturales—están vinculados de manera causal, por lo cual pueden reforzarse mutuamente. Pueden crear sinergias que contribuyan a garantizar los derechos de los pobres, aumenten su capacidad humana y les permitan salir de la pobreza. Debido a que se complementan, la lucha por alcanzar los derechos económicos y sociales no debe separarse de la lucha por lograr los derechos civiles y políticos. Y es necesario luchar por ambos simultáneamente.
- En segundo lugar, un nivel de vida decoroso, una nutrición adecuada y los logros en materia de atención de salud y otros logros sociales y económicos no son sólo objetivos del desarrollo. Son derechos humanos inherentes a la dignidad y la libertad humana. Pero eso no significa que se reciban como una limosna. Son reivindicaciones de

un conjunto de mecanismos sociales —instituciones, normas, leyes, un entorno económico propicio— que pueda garantizar mejor el goce de esos derechos. Por consiguiente, es obligación de los gobiernos y otros seguir políticas que permitan el funcionamiento de esos mecanismos. Y en el mundo más interdependiente de hoy es esencial reconocer las obligaciones de los actores mundiales, quienes, en la búsqueda de la justicia mundial, deben establecer mecanismos mundiales que promuevan la erradicación de la pobreza. Con esta perspectiva, en el capítulo se examina lo siguiente:

- *Los vínculos causales entre diversos derechos.* ¿Cómo pueden diferentes derechos reforzarse mutuamente?
- *Las obligaciones y responsabilidades asociadas a esos derechos.* ¿Quién es responsable y de qué? ¿Cómo trascienden las responsabilidades

RECUADRO 4.1

Pobreza, derechos humanos y desarrollo humano

La pobreza limita las libertades humanas y priva a las personas de dignidad. La Declaración Universal de Derechos Humanos, la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo y un extenso conjunto de otros instrumentos de derechos humanos lo expresan claramente. En la Declaración de Viena, aprobada en la Conferencia Mundial de Derechos Humanos de 1993, se afirma que «la extrema pobreza y la exclusión social constituyen un atentado contra la dignidad humana».

En los *Informes sobre Desarrollo Humano* se considera que la pobreza es más amplia que la falta de ingresos, que es una privación en muchas dimensiones. Si el ingreso no es la suma total de la vida humana, la falta de ingreso no puede ser la suma total de la privación humana. En efecto, en el *Informe sobre Desarrollo Humano* 1997, sobre el tema de la pobreza, ésta se define como la privación de las cosas valiosas que una persona puede hacer o ser. La expresión *pobreza humana* se acuñó para distinguir esa privación más amplia de la más

Fuente: Oficina del Informe sobre Desarrollo Humano.

estrecha *pobreza de ingreso*, que es una definición más convencional limitada a la privación de ingreso o consumo.

El desarrollo humano se centra en la ampliación de las capacidades importantes para todos, capacidades tan básicas que su ausencia impide otras opciones. La pobreza humana se centra en la falta de esas capacidades, necesarias para vivir una vida larga, saludable y creativa, para mantenerse informados, para tener un nivel de vida decoroso, dignidad, respeto por uno mismo y por los demás.

¿Cómo puede una persona escapar de la pobreza? Los vínculos entre las diferentes dimensiones de la pobreza, las diferentes capacidades o los diferentes derechos, pueden reforzarse mutuamente en una espiral descendente de trampas. Pero también pueden movilizarse para crear un círculo virtuoso y una espiral ascendente de escape. Por tanto, ampliar las capacidades humanas y realizar los derechos humanos puede facultar a los pobres para escapar de la pobreza.

el modelo centrado en el Estado en el contexto de la integración económica mundial, con sus nuevos actores y nuevas reglas?

- *La necesidad de expandir los recursos y eliminar las injusticias.* ¿Qué hace falta para establecer los mecanismos sociales necesarios para garantizar el goce de los derechos?
- *La necesidad de justicia mundial:* ¿Cómo puede el orden mundial crear un entorno más propicio para la erradicación de la pobreza en todo el mundo?

LOS DERECHOS Y LA CAPACIDAD COMO FIN Y MEDIOS DE ESCAPAR DE LA POBREZA

Los derechos humanos tienen valor intrínseco como fines en sí mismos. También tienen un valor de importancia decisiva. Hay vínculos causales entre la realización de un derecho y la de otro: derecho a los alimentos, derecho a la libertad de expresión, derecho a la educación, y así sucesivamente. Esos derechos expanden directamente la libertad humana y el desarrollo humano. También pueden complementarse y reforzarse mutuamente. Cuando los derechos humanos están garantizados por la ley, los pobres pueden recurrir a instrumentos jurídicos para lograr que se respeten.

Análogamente, el desarrollo humano que fomenta la capacidad, como la de estar informados, tiene valor intrínseco. Pero el conocimiento tiene un valor además como medio de fomentar otro tipo de capacidad, como la de estar saludable. Y las dos se refuerzan mutuamente para sacar a la persona de la pobreza.

Esos vínculos no son automáticos, pero se pueden movilizar estratégicamente. Invertir en la

capacidad básica y garantizar los derechos en la ley son una combinación poderosa para facultar a los pobres en su lucha encaminada a salir de la pobreza. Entre esos dos amplios conjuntos de derechos —civiles y políticos y económicos, sociales y culturales— hay nexos importantes, al igual que entre los derechos económicos, sociales y culturales.

LOS DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS FACULTAN A LAS PERSONAS Y LES DAN EL PODER PARA LOGRAR SUS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES

Los estudios han mostrado algunos nexos causales importantes entre derechos como la libertad de participación y de expresión y la libertad que permite vivir sin discriminación y salir de la pobreza. Nada puede ilustrar mejor estos nexos que el efecto que tiene el derecho a la libre expresión y la participación en la vida política en lo que respecta a evitar una gran calamidad social. Amartya Sen destacó este efecto en su análisis clásico, en el que hizo un examen de las hambrunas de todo el mundo. Ese y otros estudios han mostrado que en los tiempos modernos no hay hambruna que persista en ningún país, rico o pobre, si cuenta con un gobierno democrático y una prensa relativamente libre (recuadro 4.2). Las demandas populares expresadas firmemente por conducto de los procesos políticos y los medios de difusión obligan a los gobiernos a actuar para poner fin a la hambruna y a otros desastres sociales.

Hay otros ejemplos que ilustran los nexos causales entre los derechos civiles y políticos y los derechos económicos, sociales y culturales. La discriminación contra la mujer puede ocasionarle privaciones en lo que respecta a su nutrición y su salud. El análisis de los datos de todos los países del Asia meridional muestra que los niveles excepcionalmente elevados de malnutrición y de niños de bajo peso al nacer en la región no se pueden explicar totalmente con determinantes habituales, como el ingreso, la atención de salud, la educación de la mujer, la alfabetización de la mujer y la edad de la mujer al momento de su primer matrimonio. Parte de la explicación es la discriminación contra la mujer en la asignación de alimentos y atención de salud en el seno del hogar, discriminación que responde a que las mujeres tienen menos derechos socioculturales en la sociedad patriarcal.

La ausencia de derechos civiles también puede bloquear los derechos económicos, sociales y culturales. Por ejemplo, sin el derecho de los tra-

RECUADRO 4.2

Democracia y medidas para evitar la hambruna

Las hambrunas eran frecuentes en la India en la época colonial; durante la hambruna de Bengala, en 1943, murieron de dos a tres millones de personas. Las hambrunas desaparecieron súbitamente tras la independencia con la instalación de una forma de gobierno democrático.

Durante la época colonial se habían formulado políticas para proteger de las hambrunas a los grupos vulnerables, pero la población no tenía voz política para exigir que se aplicaran. La India democrática ha podido salir del borde de la hambruna debido a las presiones populares, por conducto de los medios de información, una sociedad civil dinámica y los procesos políticos democráticos pluripartidistas que no per-

miten que el gobierno permanezca inactivo.

Algunas de las peores hambrunas de la época moderna, incluidas las de África, ocurrieron cuando no había una disminución catastrófica de la oferta total de alimentos. Grupos específicos de personas perdieron su derecho a los alimentos por distintas razones, mientras que amplios sectores de la población permanecían indemnes. Cuando se aplica una política de gobierno democrática, respaldada por una prensa libre y una sociedad civil activa en que los grupos vulnerables tienen voz, y existe la perspectiva de elecciones próximas, resulta casi imposible que los gobiernos y otros actores no tomen medidas rápidamente.

Fuente: Sen 1999b; Osmani 2000.

bajadores a la libertad de asociación y expresión otros derechos laborales pueden ser inaccesibles. Los trabajadores entrevistados en un estudio de códigos de conducta empresariales en seis países de Asia y seis de América Latina dijeron invariablemente que pensaban que los códigos de conducta eran útiles solamente en el contexto de contratos adecuados de empleo y del derecho a organizarse. De otra manera, quejarse sólo haría que los dejaran cesantes.

Lo mismo sucede con los registros de nacimiento. Sin un certificado de nacimiento quizás la persona no pueda tener acceso a la educación y a los servicios de salud aun cuando se disponga de dichos servicios y estén garantizados constitucionalmente. El UNICEF estima que unos 40 millones de nacimientos no se inscriben cada año en todo el mundo. Los niños de las familias pobres y marginadas son los que suelen llegar al mundo privados de este derecho civil básico y, por ende, de muchos otros derechos sociales y económicos. Las disparidades regionales pueden ser enormes: en Turquía la tasa de inscripción es del 84% en la región occidental, pero de sólo el 56% en la región oriental. En Indonesia se requieren los certificados de nacimiento para matricularse en las escuelas y para casarse, y sin embargo se quedan sin inscripción entre el 30% y el 50% de los nacimientos. Análogamente, en Kenya los niños necesitan los certificados de nacimiento para vacunarse y matricularse en las escuelas, pero menos de la mitad de los nacimientos están inscritos. Sudáfrica no posee datos sobre registros de nacimientos, aunque se necesitan los certificados para la atención de salud y la matriculación en las escuelas. En algunos países han venido descendiendo las tasas de inscripción, especialmente cuando ha disminuido la capacidad administrativa, como en el caso de Tayikistán.

USO ESTRATÉGICO DE LOS DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS E INSTRUMENTOS JURÍDICOS PARA POTENCIAR A LOS POBRES

Los grupos de acción civil de todas las regiones del mundo están utilizando los derechos civiles y políticos—de participación, asociación, libertad de expresión y de información—para ampliar el espacio político y ejercer presión en favor de los derechos económicos y sociales.

La fuerza de esa acción está creciendo en el plano local y nacional, frecuentemente con redes de apoyo mundial. En la India un grupo defensor de los intereses de las poblaciones tribales y los trabajadores forestales está utilizando el derecho a la información para pedir mejores asig-

naciones presupuestarias. En Tailandia una organización no gubernamental está utilizando el derecho de asociación para destacar los costos humanos de las represas, la explotación de tierras y bosques, la eliminación de los barrios pobres y la inversión privada. En Rusia un grupo regional de mujeres está pidiendo que se tomen medidas acerca de las devastadoras consecuencias de 50 años de mala gestión en la esfera nuclear. ¿Cómo? Utilizando métodos usados más tradicionalmente para luchar por los derechos políticos y civiles, a saber, protestas, campañas de promoción en los medios de difusión, reuniones públicas y acción jurídica (recuadro 4.3).

Las organizaciones no gubernamentales han impulsado gran parte de esta acción civil. Su crecimiento e interconexión en redes en todo el mun-

RECUADRO 4.3

Movilización de los derechos civiles y políticos en favor de los derechos económicos, sociales y culturales

Los movimientos sociales en todo el mundo están capitalizando la libertad de expresión y de asociación y ejerciendo el derecho a la participación para asegurar los derechos económicos, sociales y culturales y promover el desarrollo humano.

En Filipinas, la organización de ciudadanos de Abra interesados en promover el buen gobierno (Concerned Citizens of Abra for Good Governance), que comenzó como un grupo de vigilancia de las elecciones en 1986, creció hasta convertirse en un programa de acción pública para sacar a la luz la corrupción en los proyectos de obras públicas. La organización utiliza la promoción y la educación en materia de derechos humanos para habilitar a las comunidades a fin de que reclamen sus derechos.

En la India el derecho al acceso a los documentos públicos y a la información sobre el presupuesto ha sido importante en la reivindicación de asignaciones presupuestarias más elevadas para los desfavorecidos y en la lucha contra la corrupción que desvía los escasos recursos alejándolos de las prioridades relativas a la pobreza. Los representantes de las poblaciones tribales y los trabajadores de los bosques de Gujarat formularon iniciativas de desarrollo para la acción social y la acción humana e indagaron por qué había tan poco desarrollo en sus comunidades locales. Aunque carecían de entrenamiento formal para el análisis presupuestario, examinaron minuciosamente los libros oficiales y presentaron un informe al parlamento estatal sobre la insuficiencia de las inversiones en beneficio de las poblaciones tribales. A raíz de esto las asignaciones para las poblaciones tribales aumentaron del 12% al 18% del total.

En Tailandia la Asamblea de los Pobres reúne a las personas afectadas por proyectos sobre represas, conflictos con las tierras y los bosques, proyectos de infraestructura guber-

namental, problemas de los barrios de tugurios y la explotación por parte de los empleadores. La Asamblea ha organizado manifestaciones no violentas para exigir rendición de cuentas al gobierno en los planos local y nacional, con resultados convincentes. Han sido cancelados muchos proyectos gubernamentales inaceptables, como proyectos de construcción de represas y de tratamiento de desechos peligrosos. Las comunidades forestales tomaron parte en la elaboración del proyecto de ley sobre las comunidades forestales y los granjeros participaron en la elaboración del octavo plan de desarrollo económico y social. La Asamblea también obtuvo indemnizaciones para los trabajadores y un acuerdo de establecer un instituto para proteger la salud y la seguridad de los trabajadores.

En Rusia un grupo de mujeres de Chelyabinsk, emplazamiento de una de las centrales de armas nucleares de la ex Unión Soviética, organizó el Movimiento para la Seguridad Nuclear a fin de responder a los terribles desastres ambientales y sanitarios debidos a 50 años de mala administración nuclear. Se valieron de la nueva apertura de la prensa para organizar una campaña a través de los medios de información a fin de señalar a la atención nacional e internacional sus dificultades y la inadecuada respuesta oficial. A continuación organizaron medidas jurídicas y de desarrollo de amplia base.

En Honduras, cuando los trabajadores de una fábrica comenzaron a organizar un sindicato y varios organizadores fueron despedidos, los minoristas norteamericanos suspendieron sus órdenes de compra a la fábrica en protesta. Ello dio lugar al nombramiento de un supervisor independiente y la concertación de un contrato entre un nuevo sindicato y la empresa. Los trabajadores suspendidos se reintegraron al trabajo.

Fuente: Hijab 2000; Pérez 2000.

do son parte de la ola de transición a la democracia, el paso hacia sociedades abiertas y la difusión de la solidaridad mundial en materia de derechos humanos, todo lo cual forma parte del proceso de mundialización de los dos últimos decenios.

Las personas también están recurriendo más a la ley—incluso a las normas internacionales de derechos humanos—para reivindicar sus derechos económicos y sociales. En muchos países los tribunales han sido una fuerza motriz en apoyo, por ejemplo, del derecho a la vivienda. En una serie de casos famosos los tribunales de la India determinaron que la vivienda era un medio necesario para respetar el derecho a la vida, garantizado constitucionalmente, con lo que se protege a las personas de los desalojos forzosos si no se obtiene otra vivienda. En Nigeria el Centro de Acción de Derechos Sociales y Económicos presentó quejas ante el Grupo de Inspectores del Banco Mundial para prevenir los desalojos masivos en Lagos que serían el resultado del Proyecto de Drenaje y Saneamiento de Lagos. En la República Dominicana se permitió a más de 70.000 habitantes de barrios de tugurios que permanecieran en sus hogares en desafío de un decreto presidencial después de que la Comisión de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas condenó el desalojo previsto.

RECUADRO 4.4

Creación de capacidades a fin de velar por los derechos de la próxima generación

La total dependencia que tiene el recién nacido de su madre y otras personas para su nutrición, cuidado y bienestar destaca la importancia de los derechos del niño y las obligaciones de los demás de realizarlos. El análisis del desarrollo humano añade un fundamento científico a esos derechos al demostrar cómo la nutrición, la educación, la atención de la salud y la socialización contribuyen a desarrollar las capacidades humanas de que dependerá el desarrollo humano de la persona, y de la sociedad, si se quiere que la libertad y la posibilidad de decidir tengan sentido y que se elimine la pobreza.

Pese a esa obligación de sentar las bases de la vida humana, las estadísticas sobre las privaciones ponen de manifiesto el incumplimiento vergonzoso y generalizado de esa obligación, incluso en algunos de los países más ricos.

- De los cerca de 130 millones de niños que nacen cada año, unos 30 millones nacen con trastornos del crecimiento.
- En los países en desarrollo el crecimiento de cerca de un tercio de los niños menores de cinco años de edad está frenado por la malnutrición, y las tasas más elevadas en ese sentido se encuentran en el África oriental y el Asia meridional.

- Más niños aún en los países en desarrollo tienen un crecimiento físico y mental limitado debido a deficiencias de hierro, yodo y vitamina A.
- En los países en desarrollo los niños están sujetos con frecuencia a peligros especiales: en Italia, Rusia, el Reino Unido y los Estados Unidos, uno de cada cinco niños vive por debajo del límite de pobreza.

Por tanto, la pobreza tiene muchas consecuencias graves en el largo plazo y las privaciones durante los primeros años de la vida se arrastran de una generación a otra. La malnutrición del niño en el vientre de su madre da por resultado el bajo peso al nacer, lo que a su vez conduce a tasas más elevadas de mortalidad en la infancia y la niñez, mayor probabilidad de que el peso sea insuficiente y se frene el crecimiento, con un desarrollo mental y social más limitado. En investigaciones recientes se han comprobado otros efectos graves en el largo plazo, tanto en mujeres como en hombres. Los niños malnutridos durante la etapa intrauterina y los dos primeros años de vida posteriormente presentan tasas significativamente más altas de cardiopatías, diabetes y cáncer, incluso a los 60 y 70 años de edad.

Fuente: Bradbury y Jäntti 1999; Oficina del Informe sobre Desarrollo Humano.

En la Argentina una coalición de organizaciones no gubernamentales hizo una denuncia ante el Ministerio de Salud por no prestar servicios de salud y no dar medicamentos adecuados a las personas afectadas por el VIH/SIDA. Esto se hizo porque la constitución establece el derecho de los ciudadanos a recabar la protección del Estado si se les deniegan los derechos garantizados por la constitución, un tratado o una ley nacional. Más organizaciones no gubernamentales que solían centrarse en los derechos civiles y políticos están extendiendo sus actividades hacia los derechos económicos, sociales y culturales, y a defender los derechos de los más desposeídos.

Más organizaciones no gubernamentales dedicadas a las cuestiones del desarrollo están adoptando las estrategias y los principios de los derechos humanos, que van desde protestas hasta acciones jurídicas. Esas estrategias no son necesariamente antagónicas. En Camboya las organizaciones no gubernamentales combinan la educación y la vigilancia en materia de derechos humanos con las actividades de desarrollo comunitario. Al optar por una estrategia que combina un enfoque no antagónico y de promoción de la cultura de los derechos humanos están destacando los valores culturales tradicionales del budismo.

VÍNCULOS ENTRE LOS DERECHOS ECONÓMICOS Y SOCIALES: SALUD, EDUCACIÓN, VIVIENDA Y NUTRICIÓN

Muchos estudios han demostrado los vínculos causales entre la alimentación, la nutrición, la vivienda, el saneamiento, la atención de salud y la educación. Por ejemplo, una buena salud reduce las necesidades de alimentos y aumenta su aprovechamiento efectivo para la nutrición. El mayor logro educacional tiene un efecto complementario similar en una mejor nutrición.

Aumentar la capacidad de una generación es un medio de garantizar los derechos sociales y económicos de la siguiente y de erradicar la pobreza en el largo plazo. Un gran número de pruebas demuestra que los niveles más elevados de educación materna mejoran el estado de nutrición de los niños. Estudios realizados en el Asia meridional indican que la tasa de malnutrición es 20% menor entre los hijos de mujeres con enseñanza primaria como mínimo en comparación con los hijos de madres analfabetas (recuadro 4.4).

La educación superior también puede estimular la acción política para exigir más derechos sociales y económicos. En Sri Lanka los académicos han destacado que el Estado providente se

fortaleció en respuesta a un electorado instruido después de que la Constitución Donoughmore otorgó el sufragio universal a los adultos en 1931. En el estado indio de Kerala, gracias a la educación superior y a la conciencia política, se obtuvieron logros cruciales en materia de salud, superando incluso a los obtenidos en estados con un mayor nivel de gastos en salud per cápita y más lechos de hospital por habitante.

La forma en que esas capacidades se complementan demuestra cómo los derechos a la alimentación, a la atención de salud, a la vivienda y a la educación se refuerzan mutuamente.

OBLIGACIONES Y RESPONSABILIDADES DEL ESTADO, Y MÁS

La noción de los derechos que tienen las personas es que pueden recabar ayuda de otros —personas, grupos, empresas, la comunidad y el Estado— para lograr la realización de esos derechos. En el capítulo 1 se explica el carácter de esas obligaciones. La reivindicación de derechos como los alimentos, la vivienda o la salud impone obligaciones a otros. Esas obligaciones pueden ser obligaciones imperfectas, y la culpa de que no se goce de un derecho no puede atribuirse con precisión a uno de los diversos agentes. Pero esos son derechos que todas las personas y la sociedad deben tratar de realizar y garantizar, y de los que deben rendir cuenta los responsables. Algunos derechos adoptan la forma de inmunidad contra la injerencia y otros adoptan la forma de atención y asistencia por parte de otros. En el caso de los muchos derechos económicos, sociales y culturales de mayor importancia para la erradicación de la pobreza —los derechos a alimentación, educación, atención de salud, vivienda y trabajo— son particularmente acuciantes e importantes las necesidades de apoyo, facilitación y promoción.

Algunas veces se ha supuesto (erróneamente) que esto significa que el Estado tiene que recurrir a soluciones sencillas de ayuda, como distribuir alimentos, proporcionar viviendas y atender otras necesidades. Evidentemente ese no es un criterio económicamente sostenible para garantizar el bienestar de las personas en el largo plazo. En cambio, el derecho a cubrir esas necesidades es un derecho a contar con los mecanismos sociales necesarios para facilitar el acceso a su satisfacción.

En el caso de la vivienda, el informe de 1995 del Relator Especial sobre el derecho a la vivienda proporciona orientaciones claras: el Estado no está obligado a construir casas para toda la población gratuita ni inmediatamente, así como

tampoco es un criterio adecuado depender totalmente de un mercado libre y no regulado ni depender totalmente de la acción del Estado. En 1996 un Grupo de Expertos de las Naciones Unidas propuso esferas básicas de las que debía ocuparse el Estado en el caso de la vivienda: proporcionar seguridad de tenencia, impedir la discriminación en cuanto a la vivienda, prohibir los desalojos ilegales y masivos, eliminar la indigencia y promover procesos participatorios para las personas y las familias necesitadas de vivienda. También reconoció que en algunas ocasiones podría requerirse asistencia directa, como en el caso de las víctimas de desastres naturales o provocados por el hombre y en el de los sectores más vulnerables de la sociedad.

La plena realización de todos los derechos sociales y económicos no es un objetivo que se pueda cumplir en forma inmediata, especialmente en países con un bajo nivel de desarrollo y bajo ingreso. Lo que se requiere es una realización gradual mediante el progreso social y económico de largo plazo. Malí, por ejemplo, por muchas razones financieras, institucionales y sociales, no puede reducir inmediatamente su tasa de mortalidad de niños menores de cinco años de 237 por mil nacidos vivos a los 142 de Tanzania o a los 19 de Sri Lanka.

Pero puede y debe seguir ese rumbo. Por tanto, la obligación de los responsables es hacer todo lo que esté a su alcance por promover el progreso lo más rápidamente posible. Su responsabilidad se juzgará no sólo por la realización o no de un derecho, sino también por si se han formulado y aplicado políticas efectivas y si se están haciendo progresos. Ronald Dworkin hace una útil distinción entre los «derechos abstractos» y los «derechos concretos». En este contexto, una persona tiene derechos concretos a políticas apropiadas y no a alimentos, vivienda y otros, que son derechos abstractos.

OBLIGACIONES DEL ESTADO: EJECUTAR POLITICAS QUE AYUDEN A LA REALIZACION DE LOS DERECHOS SOCIALES Y ECONOMICOS EN BENEFICIO DE LOS MAS DESFAVORECIDOS

El Estado, como principal responsable, tiene que hacer todo lo posible por eliminar la pobreza mediante la adopción y ejecución de políticas apropiadas. Y es preciso definir el cumplimiento de la responsabilidad del Estado en términos de la ejecución de las políticas.

La combinación exacta de políticas encaminadas a erradicar la pobreza y salvaguardar los derechos humanos depende de las circunstancias

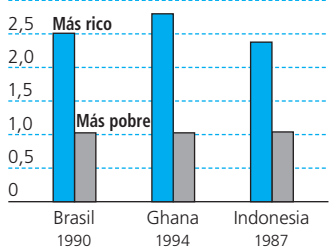
La responsabilidad de los titulares de la obligación se juzgará según si se han formulado y aplicado políticas efectivas y si se están haciendo progresos.

GRÁFICO 4.1

Discriminación según el ingreso: ¿ los más pobres reciben menos de del gasto público y las subvenciones

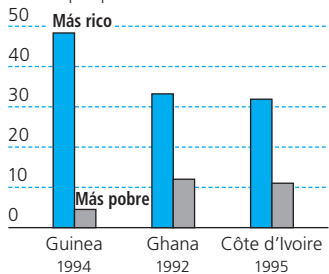
SALUD

Asignación del gasto público para la salud por quintil
Índice (quintil más pobre = 1)



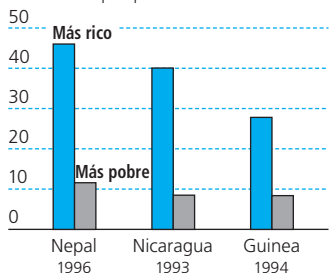
SUBSIDIO DE SALUD

Porcentaje del subsidio público de salud por quintil



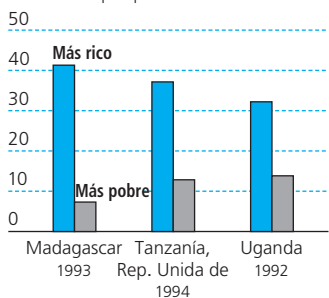
EDUCACIÓN

Porcentaje del gasto público en educación por quintil



SUBSIDIO DE EDUCACIÓN

Porcentaje del subsidio público en educación por quintil



Fuente: Filmer, Hammer y Pritchett 1998; Castro-Leal y otros 1999; Li y otros 1999.

de un país determinado en un momento dado. Los análisis hechos en anteriores *Informes sobre Desarrollo Humano* de las estrategias para el desarrollo humano, la erradicación de la pobreza y el crecimiento económico en favor de los pobres (en 1992, 1993, 1996 y 1997), conjuntamente con las cuestiones de derechos humanos, señalan seis elementos de política que tienen importancia decisiva para acelerar la erradicación de la pobreza y la realización de los derechos humanos:

1. *Procurar el crecimiento económico en beneficio de los pobres.* Los países de bajos ingresos tienen que acelerar su crecimiento, pero con una modalidad encaminada a favorecer a los que se encuentran sumidos en la pobreza, tanto desde el punto de vista humano como del ingreso.
2. *Reestructurar los presupuestos.* Para destinar gastos adecuados y no discriminatorios a las cuestiones humanas fundamentales, especialmente en la prestación de servicios básicos, se requiere un examen de las prioridades y la eliminación de la discriminación contra los más desfavorecidos.
3. *Garantizar la participación.* Los pobres tienen derecho a que se les consulte acerca de las decisiones que afectan su vida. Esto requiere procesos que amplíen el espacio político a fin de dar voz a los pobres y a sus defensores, incluidas las organizaciones no gubernamentales, medios de difusión libres y asociaciones de trabajadores.
4. *Proteger los recursos ambientales y el capital social de las comunidades pobres.* El medio natural y las redes sociales son recursos de los pobres para ganarse la vida y salir de la pobreza.
5. *Eliminar la discriminación*—contra la mujer y los grupos minoritarios. Se requieren reformas sociales para eliminar la discriminación.
6. *Garantizar los derechos humanos en la ley.* La legislación es un aspecto fundamental de los derechos humanos, y esas obligaciones jurídicas tienen que reflejarse en las políticas económicas y de otra índole.

La mayoría de los países tienen posibilidades de adoptar políticas más favorables a los pobres y los derechos humanos, con lo que se aceleraría la erradicación de la pobreza y la realización de los derechos. En muchos países se requieren reformas profundas de sus políticas económicas a fin de eliminar el sesgo en contra de los pobres a pesar de los intereses políticos y económicos arraigados. Tal vez haya que reformar la política de gastos a fin de aumentar la asignación para gastos sociales prioritarios, mejorar su distribución y eliminar la discriminación contra los grupos desfavorecidos (recuadro 4.5; gráfico 4.1).

DEBERES DE LOS ESTADOS: ESTABLECER UN PROCESO PARTICIPATORIO DE FORMULACIÓN DE POLÍTICAS

Muchos de los movimientos sociales actuales que defienden los derechos económicos, sociales y culturales surgen como protesta contra las decisiones gubernamentales en desmedro de los medios de subsistencia de los pobres, como los desplazamientos para la construcción de represas y el daño ambiental provocado por la tala de bosques. Con frecuencia las personas tienen poca información acerca de las decisiones del gobierno o de grandes empresas que inciden profundamente en sus vidas, como la construcción de escuelas, caminos, sistemas de suministro de agua o sistemas de riego, o acerca del establecimiento de empresas que generarían empleo o contaminarían el medio ambiente.

Los pobres dependen para su subsistencia del aprovisionamiento público, de los recursos ambientales naturales y del empleo. Pero son los que tienen menos posibilidades de obtener información sobre importantes decisiones en materia de planificación y política pública, y los menos capacitados para expresar sus opiniones. Por consiguiente, los Estados tienen la obligación de establecer procesos de adopción de decisiones que sean transparentes y abiertos al diálogo, especialmente con los pobres y las comunidades pobres. Como parte del compromiso de aceptar esa responsabilidad, el Estado debe *asumir* la responsabilidad por su efecto en la vida de las personas, *cooperar* brindando información y escuchando los criterios de las personas sobre las propuestas de política y *responder* adecuadamente a los criterios aportados, como se describe en detalle en el capítulo 5.

Como se indicó en el *Informe del PNUD sobre la Pobreza 2000*, hacer responsables a los gobiernos es un requisito básico del buen gobierno. Para ello se requiere que el pueblo esté organizado e informado y que sea capaz de reivindicar un espacio político. Se requiere además descentralización de funciones a las autoridades locales y transparencia en el uso de los fondos públicos.

Muchos países están tomando iniciativas para facilitar la participación y la rendición de cuentas. La Autoridad Nacional de Desarrollo Económico de Filipinas selecciona a grupos de la sociedad civil para que supervisen los programas del Gobierno. Y organismos de la India ponen a disposición de la población los documentos públicos y celebran audiencias públicas para institucionalizar la cooperación.

El Estado nunca puede abandonar su responsabilidad de adoptar políticas para erradicar la pobreza. Pero no puede ser el único responsable de ese deber. En una economía de mercado y sociedad abierta el progreso socioeconómico que conduce a la erradicación de la pobreza depende de las acciones de los agentes privados de las actividades empresariales y la sociedad civil, a saber, las comunidades, las familias, los sindicatos, los empleadores, las organizaciones no gubernamentales, los grupos religiosos y otros. Esto es evidente en el aumento de la inversión privada como proporción de la inversión nacional bruta en los países en desarrollo de ingresos medianos y bajos. Según datos del Banco Mundial, en 1980–1997 se elevó del 54% al 72% en el Asia meridional, del 70% al 84% en América Latina y el Caribe, del 52% al 68% en el África subsahariana y del 51% al 55% en Asia oriental y el Pacífico.

Y en la medida en que avanza la integración económica mundial disminuye la autonomía del Estado en la formulación de políticas, limitada por acuerdos multilaterales, por la necesidad de mantener economías competitivas en el mercado mundial y, para muchos países pobres dependientes de la financiación externa, por acuerdos con los acreedores. Los actores mundiales —y los Estados que actúan colectivamente en las instituciones mundiales— tienen hoy mayores responsabilidades en lo que respecta a ayudar a que los pobres de los países tanto ricos como pobres puedan gozar de sus derechos económicos y sociales:

- La Organización Mundial del Comercio (OMC) puede formular políticas comerciales mundiales que abran las oportunidades de exportación de los países pobres y reduzcan sus costos de importación.
- Las instituciones financieras internacionales —el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y otros bancos y donantes multilaterales— pueden fomentar políticas macroeconómicas en favor de los pobres por medio de las condiciones de sus préstamos.
- Las empresas que realizan actividades a escala mundial —por conducto de inversiones con enormes efectos sobre el crecimiento económico, las condiciones de empleo y el medio ambiente— pueden ayudar a abrir las oportunidades de trabajo y de desarrollo de conocimientos especializados en beneficio de los pobres. Las empresas transnacionales y sus filiales extranjeras produjeron el 25% de la producción mundial en 1998, y las 100 más importantes (según su patrimonio en

el extranjero) tuvieron ventas por valor de 4 billones de dólares. Las empresas que realizan actividades a escala mundial también pueden hacer mucho daño, ya que pueden destruir medios de subsistencia con sus prácticas ambientales de deforestación, el agotamiento de las existencias de peces, el vertimiento de materiales peligrosos y la contaminación de ríos y lagos que una vez fueron fuente de agua y peces. También pueden desposeer a los pobres y arrebatarles su dignidad con la imposición de condiciones de trabajo peligrosas e inhumanas. Y su influencia puede ir inevitablemente más allá, por ejemplo, para apoyar a regímenes represivos o, por el contrario, para apoyar reformas (recuadro 4.6).

- Los medios de difusión, información y recreación —con sus tremendas posibilidades de llegar a todos los rincones del mundo— pueden ser poderosos agentes, ya sea como defensores o como detractores de la erradicación de la pobreza. Ellos dan forma no sólo a la información y la recreación, sino además a nuevos valores y culturas. Se requieren valores que toleren la diversidad cultural y respeten la dignidad de los pobres a fin de reforzar la solidaridad con los pobres y movilizar a las personas, las comunidades, los empleadores y otros para que asuman la responsabilidad de la erradicación de la pobreza.

RECUADRO 4.5

Deficiencias y sesgos del gasto público en servicios sociales básicos

Los derechos económicos y sociales no pueden realizarse sin asignaciones presupuestarias mayores y más equitativas para los servicios sociales básicos. En una publicación reciente del UNICEF se calcula un déficit del gasto público de hasta 80 mil millones de dólares al año (a precios de 1995) para poder lograr la prestación universal de servicios básicos, ya que se requieren entre 206 y 216 mil millones de dólares y sólo se invierten 136 mil millones de dólares.

Esa cifra duplica el déficit de hasta 40 mil millones de dólares estimado en 1995 cuando se celebró la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social. En una encuesta reciente hecha en 30 países se señala que los servicios sociales básicos absorben del 12% al 14% del presupuesto nacional en la mayoría de los países. Pero en algunos el gasto es mucho menor: 4,0% en el Camerún, 7,7% en Filipinas y 8,5% en el Brasil, por ejemplo.

En muchos casos esos gastos están muy por debajo de lo que se requiere para proporcionar el conjunto mínimo de servicios. En Nigeria el gasto per cápita en salud es de 5 dólares, lo que cubre sólo el 42% del conjunto mínimo de servicios necesarios, y en Etiopía

es de 3 dólares, sólo el 25% del mínimo requerido en esa esfera.

Además, existe una grave discriminación en los gastos públicos en salud y educación ya que tienden a favorecer a los ricos, aún cuando las necesidades de los pobres siguen siendo mayores. También es evidente el sesgo extremo en los subsidios (véase el gráfico 4.1).

La contribución de los donantes bilaterales para los servicios de atención básica de la salud, educación básica y abastecimiento de agua y saneamiento fue sólo el 8,3% de la asistencia oficial para el desarrollo en 1998, es decir, menos de la mitad de la meta del 20% establecida con arreglo al pacto 20/20. Según la OCDE, las mayores asignaciones de que se dio cuenta en los programas bilaterales fueron las de Luxemburgo (25,7%), Alemania (14,1%), Austria (13,1%) y Australia (12,9%). Las más bajas fueron las del Canadá (1,9%) e Italia (3,1%). Entre los donantes multilaterales, el Banco Mundial asigna alrededor del 8% de su asistencia a la atención primaria de la salud, la educación básica y el abastecimiento de agua y el saneamiento ambiental, por su parte los bancos regionales asignan el 5%.

Fuente: UNICEF y PNUD, 1998; Mehrotra, Vandemoortele y Delamonica, se publicará próximamente; Comité de Asistencia para el Desarrollo de la OCDE 2000.

- Las redes mundiales de organizaciones no gubernamentales —uno de los principales acontecimientos del decenio de 1990— pueden influir en políticas relacionadas con la pobreza en el mundo, como la reducción de la deuda de los países pobres. El número de organizaciones no gubernamentales del mundo aumentó de 23.600 en 1991 a casi 44.000 en 1999. Bajo los regímenes autoritarios las organizaciones no gubernamentales han sido con frecuencia una fuerza de oposición política. En las democracias abiertas pueden ser más constructivas como mediadores que fomentan la confianza entre el Estado y el pueblo. Y en muchos países están asumiendo los servicios que el Estado no puede o no quiere prestar.

Todos estos actores tienen una obligación ética, arraigada en los derechos humanos, de hacer lo posible por ejecutar políticas en favor de los pobres y facilitar la realización de los derechos sociales y económicos de los pobres. Al mismo tiempo, el Estado tiene la obligación de velar porque todos los actores mundiales respeten al menos los derechos humanos. Los Estados negocian acuerdos multilaterales en el marco de la OMC, y los Estados establecen los órganos rectores de las instituciones de Bretton Woods. Los Estados deben actuar con un mayor nivel de cooperación en aras del interés común.

RECUADRO 4.6

Responsabilidad de las empresas mundiales en materia de derechos humanos

La sociedad ha dejado de aceptar el criterio de que la conducta de las empresas que realizan actividades a escala mundial se rige solamente por las leyes del país en que realizan sus actividades. Atendiendo a su influencia y poder mundiales, deben aceptar su responsabilidad y responder por el respeto de normas elevadas de derechos humanos, incluidos el respeto de los derechos de los trabajadores, la protección del medio ambiente y la abstención de apoyar o tolerar regímenes que violen los derechos humanos.

Las empresas mundiales pueden provocar violaciones de los derechos humanos indirectamente al depender de regímenes represivos para crear condiciones seguras para sus actividades. Sin embargo, también pueden ser agentes para lograr cambios positivos que favorezcan los derechos humanos, ya que tienen un historial de promoción de políticas sobre cuestiones económicas.

Los códigos voluntarios de conducta empresarial han proliferado, pero tienden a tener deficiencias en dos sentidos. En primer lugar, pocas veces se remiten a las normas de derechos humanos internacionalmente convenidas. Por ejemplo, la mayoría de los códi-

gos de la industria de prendas de vestir se remite a normas nacionales y no a las normas más elevadas de la Organización Internacional del Trabajo. En segundo lugar, carecen de mecanismos encargados de la aplicación, la supervisión externa y la auditoría.

Algunas iniciativas importantes van más allá de códigos voluntarios autoimpuestos y desarrollan un conjunto más coherente de normas internacionales. Entre ellas figura una iniciativa de la sociedad civil (la SA8000 del Consejo de Prioridades Económicas, un proceso independiente de certificación y auditoría de normas sistemáticamente definidas, basadas en los convenios y procedimientos detallados de aplicación de la OIT), el llamamiento del Parlamento Europeo para que se establezca un código europeo para las empresas mundiales y las directrices de la OCDE. En el Pacto Mundial presentado por el Secretario General se exhorta a las empresas a que asuman un papel de vanguardia en la adhesión a los principios básicos de derechos humanos.

No debe olvidarse que los Estados-nación tienen la responsabilidad de reglamentar la conducta de los agentes privados y garantizar el respeto de los derechos humanos.

Fuente: Oficina del Informe sobre el Desarrollo Humano.

LOS RECURSOS Y EL CRECIMIENTO ECONÓMICO COMO UN MEDIO DE REALIZAR LOS DERECHOS HUMANOS

El crecimiento económico es un medio para el bienestar humano y para la ampliación de las libertades fundamentales. No es un fin en sí mismo, con valor intrínseco. Los fines son la realización de los derechos humanos y el fomento del desarrollo humano.

NO HAY UN VÍNCULO AUTOMÁTICO ENTRE LOS RECURSOS ECONÓMICOS Y LOS DERECHOS HUMANOS

Con frecuencia se invoca la falta de recursos económicos para justificar la falta de progreso en materia de derechos humanos. Pero los nexos entre los recursos económicos y los derechos humanos son mucho más complejos y no son en modo alguno automáticos.

1. *Las medidas para promover la realización de los derechos humanos abarcan todo el espectro, desde lo gratuito hasta lo prohibitivo.* Muchas medidas resultan poco onerosas para los recursos del Estado o de cualquier otro actor. Las leyes que prohíben las violaciones laborales o la discriminación en cuanto al acceso a la vivienda requieren recursos moderados. Pero hacer cumplir esas leyes y cambiar el comportamiento es más costoso. Para garantizar los derechos las sociedades necesitan contar con normas, instituciones, un marco jurídico y un entorno económico propicio, todo lo cual requiere recursos. Aunque durante mucho tiempo se presumía que los derechos económicos y sociales eran los que requerían recursos, ahora se reconoce que los derechos civiles, políticos y culturales también requieren recursos. Si bien no se necesita una fortuna para que todos gocen de los derechos humanos, se requieren recursos adicionales sustanciales para financiar la enseñanza elemental gratuita para todos, servicios de salud reproductiva para todas las mujeres, sueldos razonables para los jueces y apoyo al sistema judicial de modo suficiente para impedir la corrupción. Muchos países no sólo carecen de los recursos financieros para garantizar los derechos humanos en la legislación, sino que carecen además de la capacidad para hacerlo. Así y todo, con una mayor voluntad política se podrían movilizar muchas oportunidades para la acción.

2. *Los recursos no garantizan los derechos.* Existe una amplia correlación entre el ingreso y los logros en materia de derechos económicos y sociales. Pero la variedad es enorme y países con

ingresos similares pueden obtener logros totalmente diferentes en lo que respecta a eliminar privaciones básicas como el analfabetismo y la mortalidad evitable de lactantes. Hay marcado contraste entre Sudáfrica, con un ingreso per cápita de 3.310 dólares, y Viet Nam, con un ingreso per cápita de 350 dólares. La mortalidad de lactantes es de 60 por mil nacidos vivos en Sudáfrica y de 31 en Viet Nam. El índice de analfabetismo entre los adultos es del 84,6% en Sudáfrica y del 92,9% en Viet Nam.

En los países más prósperos se siguen violando los derechos humanos hoy en día, no sólo respecto de los derechos civiles y políticos, sino también de los derechos económicos y sociales. La economía floreciente de los Estados Unidos no ha mejorado la situación de quienes carecen de vivienda, ni ha eliminado la malnutrición ni la falta de acceso a la atención de salud. Las diferencias de género en todo el mundo en materia de salud, educación, empleo y participación política muestran una amplia diversidad de discriminación en niveles similares de ingresos.

3. *No hay un vínculo automático entre el crecimiento económico y el progreso en materia de desarrollo humano y derechos humanos.* El crecimiento económico proporciona importantes recursos para lograr los derechos económicos y sociales y para formar la capacidad humana básica. Con todo, como muestra el análisis de la relación entre el crecimiento económico y el desarrollo humano que figura en el *Informe sobre Desarrollo Humano 1996*, no hay un vínculo automático entre el crecimiento económico y el progreso en materia de desarrollo humano. Algunos países han tenido un rápido crecimiento con poco efecto sobre el mejoramiento del desarrollo humano. Otros han tenido poco crecimiento con un mejor desempeño en cuanto al mejoramiento del desarrollo humano. Análogamente, en el *Informe sobre Desarrollo Humano 1997* se demostró que el

efecto del crecimiento económico sobre la erradicación de la pobreza dependía no solamente del ritmo sino además de la modalidad del crecimiento económico.

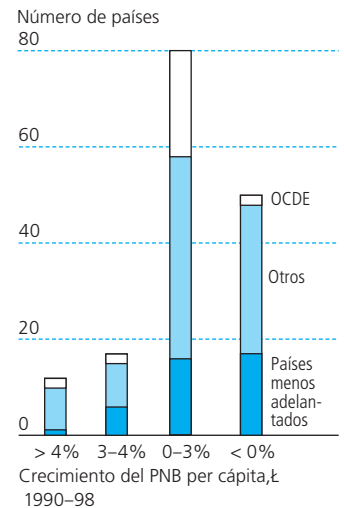
Se requieren políticas para velar porque la modalidad de crecimiento beneficie a los pobres y que los recursos generados se inviertan en la formación de la capacidad humana. El crecimiento por sí solo no basta. Puede ser *despiadado*, dejando a los perdedores en la pobreza abyecta. *Sin trabajo*, creando pocos empleos. *Sin voz*, sin garantizar la participación de las personas. *Sin futuro*, destruyendo el medio ambiente para las generaciones futuras. Y *desarraigado*, destruyendo las tradiciones culturales y la historia.

4. *Es preciso tomar decisiones difíciles en cuanto a la asignación de recursos.* Los países pobres tienen muchas limitaciones de recursos y tienen que tomar decisiones difíciles para determinar las prioridades. Pero eso no justifica dejar de lado las asignaciones de recursos a instituciones para la protección de los derechos humanos. Además, muchos países gastan cantidades sustanciales de recursos en instituciones que no lo ameritan, como los servicios de inteligencia para censurar la prensa y para reprimir a la oposición política y los sindicatos. Los derechos humanos y los compromisos jurídicos asociados a ellos deben recibir la mayor prioridad, independientemente de las limitaciones de recursos.

DOS FALACIAS Y DOS IMPERATIVOS

Resulta tentador buscar una explicación económica para la falta de respeto por los derechos humanos. Pero ni el nivel ni el crecimiento del ingreso per cápita determinan el nivel de los logros en materia de derechos humanos. Con el mismo ingreso no sólo son posibles resultados diferentes respecto de los diversos derechos económicos, sociales y culturales, sino también de los civiles y políticos.

GRÁFICO 4.2
Crecimiento lento de los ingresos



Fuente: Banco Mundial 2000b.

CUADRO 4.1

Países según el crecimiento medio anual del PNB per cápita, 1990 - 1998

Tasa del crecimiento medio anual del PNB per cápita 1990-1998	Número total de países	Países OCDE	Países menos adelantados	Países con desarrollo humano bajo	Países de ingreso bajo	Estados Árabes	Asia Oriental	Europa oriental y la CEI	América Latina y El Caribe	Asia meridional	Asia sudoriental y el Pacífico	África subsahariana
> 4%	12	2	1	0	2	1	2	0	4	0	2	1
3-4%	17	2	6	5	6	1	0	1	4	4	3	3
0-3%	80	22	16	15	22	6	1	1	21	4	5	20
< 0%	50	2	17	13	25	4	1	18	3	0	4	19
Total	159	28	40	33	55	12	4	20	32	8	14	43

Nota: La suma de los renglones no es igual al total porque hay países que corresponden a más de una categoría. No todos los países están incluidos en todas las categorías en el cuadro por falta de información. Fuente: Cuadro indicador 13.

También es tentador pasar por alto la importancia de los recursos para la plena realización de los derechos. Los recursos económicos y el crecimiento económico son medios importantes. Aunque hay margen para tomar medidas de costo moderado y para reestructurar los presupuestos, también se requieren recursos adicionales. La falta de crecimiento económico de los países pobres ha sido un enorme obstáculo para la realización de todos los derechos. Un examen de 159 países respecto de cuyo PNB se dispone de datos para el período 1990-1998 indica que de los 33 países de bajo desarrollo humano sólo 5 lograron un crecimiento medio anual per cápita de más del 3%. Es más, en 13 de ellos el crecimiento per cápita fue negativo (cuadro 4.1; gráfico 4.2).

RECUADRO 4.7

Marginalización de los países pobres de los beneficios de la economía mundial

La integración económica mundial está creando oportunidades en todas partes del mundo, pero existen grandes diferencias de un país a otro en lo que se refiere a la expansión del comercio, la atracción de las inversiones y el uso de nuevas tecnologías. Muchos de los países más pobres se encuentran marginalizados de esas oportunidades mundiales en aumento. Cada vez es mayor la diferencia entre el ingreso de los países más pobres y el de los más ricos.

Comercio. Las exportaciones mundiales de bienes y servicios aumentaron rápidamente entre 1990 y 1998, y pasaron de 4,7 billones de dólares a 7,5 billones de dólares (a precios constantes de 1995). Además, 25 países registraron un crecimiento medio anual de sus exportaciones de más del 10% (incluidos Bangladesh, México, Mozambique, Turquía y Viet Nam), mientras que otros experimentaron una reducción, como el Camerún, Jamaica y Ucrania. En 1998 los países menos adelantados, con el 10% de la población mundial, realizaron sólo el 0,4% de las exportaciones mundiales, que había sido del 0,6% en 1980 y el 0,5% en 1990. La proporción correspondiente al África subsahariana disminuyó al 1,4%, en comparación con el 2,3% en 1980 y el 1,6% en 1990 (véase el gráfico 4.3). Aunque los aranceles medios son más altos en los países en desarrollo que en los países desarrollados, muchas naciones pobres aún tienen que hacer frente a cuotas arancelarias y a los aranceles progresivos en sectores decisivos como la agricultura, el calzado y los artículos de cuero.

Inversión extranjera directa. Las corrientes de inversión extranjera directa han registrado un auge y alcanzaron más de 600.000 millones de dólares en 1998. Sin embargo, esas corrientes están muy concentradas, y sólo 20 países reciben el 83% de los 177.000 millones de dólares que llegan a las economías en desarrollo y en transición, principalmente China, el Brasil, México y Singapur. Los 48 países menos adelantados

atrajeron menos de 3.000 millones de dólares en 1998, o sea, apenas el 0,4% del total.

Tecnología de las comunicaciones y la información. La comunidad mundial en línea ha crecido rápidamente de unos 16 millones de usuarios de la Internet en 1995 a aproximadamente 304 millones de usuarios en marzo de 2000. Sin embargo, el acceso a la Internet varía de una región a otra. En 1998 más del 26% de todas las personas que vivían en los Estados Unidos se conectaba con la red, en comparación con el 0,8% en América Latina y el Caribe, el 0,1% en el África subsahariana y el 0,04% en el Asia meridional.

Desigualdad de ingreso. El PNB per cápita de 50 de los 159 países de los que se disponía de datos registró un crecimiento anual medio negativo en el período 1990-1998, y sólo cuatro países del África subsahariana y siete países menos adelantados tuvieron tasas de crecimiento de más del 3%, tasa mínima para duplicar los ingresos en una generación (véase el gráfico 4.2 y el cuadro 4.1).

En un estudio reciente del Banco Mundial hecho por Milanovic se examina la distribución mundial del ingreso utilizando por primera vez datos de encuestas de hogares de 91 países. En él se observa un marcado aumento de la desigualdad de ingreso a nivel mundial entre 1988 y 1993, de un coeficiente de Gini de 0,63 a 0,66 (un valor de 0 indica igualdad perfecta, y un valor de 1,0 indica desigualdad perfecta). El aumento fue provocado más por las crecientes diferencias en la mediana del ingreso entre los países y no por las desigualdades crecientes dentro de los países.

Los superricos. Entretanto, los superricos se hacen cada vez más ricos. La riqueza combinada de los 200 multimillonarios más ricos aumentó de 1.042.000 millones de dólares en 1998 a 1.135.000 millones de dólares en 1999. Compárense esas cifras con los ingresos combinados de 146.000 millones de dólares de los 582 millones de habitantes de todos los países menos adelantados.

Fuente: Banco Mundial 1999b; PNUD 1999b; UNCTAD 1999b; Milanovic 1999; *Forbes Magazine* 2000; NUA 2000.

Por eso acelerar el crecimiento económico de los países pobres es esencial para lograr avances en cuanto a garantizar todos los derechos para todas las personas. Pero, como hemos visto, no basta con el crecimiento. Se requieren políticas para vincular el crecimiento y los derechos. La asignación de recursos y la modalidad del crecimiento económico deben ser favorables a los pobres, al crecimiento humano y a los derechos humanos. Los recursos generados por el crecimiento tienen que destinarse a la erradicación de la pobreza, al desarrollo humano y al goce de los derechos humanos. Como se ha señalado, la aplicación de esas políticas y el logro del crecimiento dependen no solamente de la acción del Estado sino de un entorno internacional propicio.

JUSTICIA MUNDIAL: OBLIGACIONES Y RESPONSABILIDADES DEL ESTADO Y DE LOS ACTORES DISTINTOS DEL ESTADO PARA ESTABLECER UN ORDEN MUNDIAL EN FAVOR DE LOS POBRES

En la medida en que el mundo se hace más interdependiente, tanto los Estados —en sus políticas que afectan a otros Estados— como otros actores mundiales tienen mayor obligación de crear un entorno más propicio para la realización de los derechos económicos y sociales. La vida de las personas está cada vez más amenazada por los «males mundiales» sobre los que ninguna nación puede tener control: volatilidad financiera, cambio climático mundial y delincuencia a escala mundial. Las decisiones de los Estados —ya sean sobre los tipos de interés o las ventas de armas— tienen consecuencias significativas para la vida de personas fuera de las fronteras nacionales. Pese al interés propio mutuo y a la obligación ética de formular políticas económicas y sociales mundiales en favor de los pobres, poco obliga o alienta a los gobiernos nacionales, las empresas, los medios de difusión y otros actores mundiales a hacerlo conforme a los mecanismos actuales de gestión de los asuntos públicos en el plano mundial. La marginalización actual de los países pobres en cuanto a las inversiones y el comercio mundial sin duda refleja el fracaso de la política mundial (recuadro 4.7).

Si la erradicación de la pobreza al nivel mundial es una obligación moral y un bien público en el plano mundial, ¿por qué no se hace lo suficiente para erradicarla? Porque hay una brecha de incentivos, una brecha jurisdiccional, y una brecha de participación, todo lo cual es la fuente de muchas deficiencias en cuanto a los bienes públicos, según un estudio reciente del PNUD titulado *Global Public Goods*.

Cuando los gobiernos negocian las políticas mundiales trabajan fundamentalmente en defensa de sus intereses nacionales y no del interés mundial colectivo, de modo que no se logran políticas en favor de los pobres (recuadro 4.8). Después de la Ronda Uruguay se estimó que los nuevos acuerdos comerciales conducirían a un aumento del ingreso mundial de unos 212.000 a 510.000 millones de dólares, pero a una pérdida anual de 600 millones de dólares para los países menos adelantados, y de 1.200 millones de dólares para el África subsahariana. En un estudio reciente de la UNCTAD se estima que condiciones más favorables de acceso a los mercados para los principales renglones de exportación de los países en desarrollo, como textiles, prendas de vestir y productos de cuero, podrían ofrecer a esos países para 2005 la posibilidad de obtener 700 mil millones de dólares en exportaciones adicionales, cuatro veces el promedio de entrada anual de capital privado en el decenio de 1990. La integración del mercado mundial marcha aceleradamente, pero los beneficios van a parar a los países más dinámicos y poderosos del Norte y del Sur (gráfico 4.3). Los países pequeños y de bajos ingresos reciben poco de esas ganancias mundiales, y muchos están marginados de la economía mundial competitiva.

La tecnología mundial podría tener una enorme repercusión en la erradicación de la pobreza, ya que podría facilitar a los pobres el acceso a semillas para el cultivo de alimentos de ele-

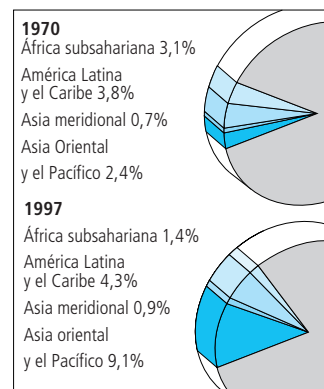
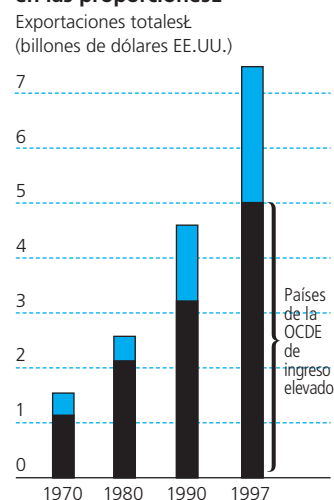
vado rendimiento o a medicamentos que salvan vidas. Sin embargo, el acuerdo de 1994 sobre Aspectos de los Derechos de la Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio restringe el amparo de la patente y los derechos de autor, lo que favorece a los que desarrollan y comercializan la tecnología en lugar de favorecer los intereses de la sociedad en la difusión liberal de nuevas tecnologías. El acuerdo ha suscitado preocupación acerca de sus consecuencias para la protección del conocimiento tradicional y colectivo de las poblaciones autóctonas y para la salud pública (recuadro 4.9).

Y si bien promover la reducción de la pobreza podría redundar en el interés colectivo de las empresas, no hay un interés empresarial individual. Las estrategias que atacan la reputación de las empresas, como las campañas de los medios de difusión que exponen las violaciones de los derechos humanos y las que atacan las ganancias empresariales, como los boicoteos del consumidor y los planes de etiquetado, pueden ayudar a cerrar la brecha en cuanto a los incentivos. Esas estrategias ayudan a conformar las normas sociales y a crear motivos para las ganancias a fin de promover la realización de los derechos humanos.

LA BRECHA JURISDICCIONAL

Las obligaciones en materia de derechos humanos están codificadas en los tratados internacionales de derechos humanos. La mayor parte de esos pactos han sido ratificados por la mayoría de los gobiernos del mundo, pero los mecanismos para ha-

GRÁFICO 4.3
Rápido crecimiento de las exportaciones y cambios en las proporciones



Nota: La clasificación regional del gráfico es la utilizada en Banco Mundial 2000b.

Fuente: Banco Mundial 2000b.

RECUADRO 4.8

Justicia mundial: conciliación de la imparcialidad y el interés personal

Los derechos humanos expresan la audaz idea de que todas las personas tienen derecho a que los asuntos humanos se organicen de tal manera que sirvan de protección contra los peores abusos y privaciones y que aseguren las libertades necesarias para disfrutar de una vida digna.

El reto de cambiar las normas para promover los derechos humanos es uno de los más antiguos. Inevitablemente nos inclinamos a ver el mundo de dos maneras:

- Todos reconocemos que simplemente somos uno entre muchos, y que nuestro propio bienestar y el de los seres más allegados no tiene más importancia intrínseca que el bienestar de otros. Ello nos conduce a mirar el mundo con imparcialidad, dando igual valor a toda las personas y mostrando igual preocupación por todos los abusos y privaciones, independientemente de quién los padezca.
- También vemos el mundo desde el interior de la trama de nuestros propios intereses, identificaciones y compromisos. Hasta cierto punto esto es inobjetable: cada uno de nosotros tiene una vida que vivir, y a menudo son los familiares, los amigos, las convicciones y los compromisos asumidos los que nos proporcionan un motivo para seguir viviendo.

Si bien esas perspectivas son compatibles, existen tensiones entre ellas. Esas tensiones con frecuencia se reflejan en metáforas (como el campo de jue-

go nivelado) que se utilizan para conciliar las perspectivas haciendo insistencia en que los intereses colectivos e individuales deben tratar de satisfacerse en el marco de mecanismos sociales justos.

Durante mucho tiempo los estudios sobre el desarrollo han hecho hincapié en la importancia de moderar la preocupación personal y colectiva. El mal gobierno y la corrupción, a menudo enraizados en el exceso de preocupación personal de los funcionarios públicos, se ven ahora como obstáculos importantes al desarrollo. No obstante, el exceso de parcialidad también existe en el plano internacional, y suele recibir franco apoyo en lugar de condena.

Muchas personas, tanto en países desarrollados como en países en desarrollo, consideran legítimo y loable dar prioridad a la preservación y ampliación de las ventajas de su propio colectivo. Pero si condenamos a quienes tratan de utilizar la política interna en beneficio propio, ¿cómo podemos entonces aplaudir a quienes hacen lo mismo a nivel internacional, procurando casi exclusivamente los intereses de sus compatriotas en las negociaciones internacionales y en la elaboración de leyes e instituciones?

Entre las tareas más importantes del siglo XXI estará la creación y reforma de instituciones internacionales de modo que reflejen valores morales compartidos, y no soluciones de avenencia entre intereses nacionales opuestos.

Fuente: Nagel 1991; Pogge 1993; Oficina del Informe sobre Desarrollo Humano.

cerlos cumplir siguen siendo deficientes. Los órganos creados en virtud de tratados se limitan a recomendar las medidas que deben tomar los Estados sin prever ninguna medida de ejecución. Pero el problema es que las normas internacionales de derechos humanos se aplican sólo a los Estados y no a las empresas. Además, se centran en los esfuerzos nacionales de los Estados y no en las repercusiones internacionales. Y en muchos Estados las leyes nacionales no reflejan las normas de los pactos internacionales de derechos humanos. No es de extrañar que estén aumentando las presiones para vincular los derechos humanos al comercio de modo que se puedan aplicar los enérgicos mecanismos de cumplimiento de las normas comerciales. Pero ese enfoque puede distorsionar

el efecto de lo que podrían ser leyes bien intencionadas. Las sanciones comerciales son un instrumento contundente que penaliza a todo el país y no solamente a los responsables de las violaciones de los derechos. Tal vez los trabajadores sean los que terminen perdiendo sus empleos y la población del país sufra las consecuencias de la declinación económica. Además, las sanciones no atacan las causas básicas de la violación de los derechos. Por ejemplo, el trabajo infantil tiene sus raíces en la pobreza, que podría empeorar con las sanciones comerciales (recuadro 4.10).

Es necesario prestar más atención al posible efecto de los acuerdos económicos internacionales sobre la realización de los derechos económicos y sociales. En las negociaciones de la OMC

RECUADRO 4.9

Incorporación de salvaguardias de los derechos humanos en el ADPIC

Los derechos de propiedad intelectual resuelven dos preocupaciones sociales antagónicas. Una es la protección de los derechos de los creadores de tecnología al restringir las condiciones de la difusión con fines comerciales. La otra es permitir el acceso público al progreso científico y su uso común.

El Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC) es uno de los pilares de los acuerdos de la Ronda Uruguay, pero también uno de los más polémicos. Afianza la protección de los derechos de propiedad intelectual del creador. Introduce una norma mundial aplicable al vincular los derechos de propiedad intelectual con el comercio, dándole un carácter vinculante y coercitivo por medio de los procesos de la Organización Mundial del Comercio.

¿Se protegen adecuadamente los intereses de la sociedad, como el derecho a la salud y los derechos de las poblaciones indígenas?

- **Acceso a la atención médica.** Las disposiciones limitan muchas políticas públicas que promueven un acceso más amplio a la atención médica. Las leyes nacionales de muchos países en desarrollo han excluido deliberadamente los fármacos de la protección mediante patente de productos (y sólo abarcan las patentes de procesos) para fomentar la capacidad de fabricación local de medicamentos genéricos y permitir el acceso a los medicamentos a precios más bajos. El paso de las patentes de procesos a las patentes de productos que se ha dado con el ADPIC reduce bruscamente las posibilidades de que las empresas locales puedan producir versiones más baratas de importantes medicamentos de supervivencia, como los relacionados con el cáncer y el VIH/SIDA. La producción local en la India ha mantenido los precios a una fracción de los niveles existentes en los países vecinos. Por ejemplo, en 1998 cien tabletas de 150 miligramos de flucanazole, medicamento contra el SIDA, costaban 55 dólares en la India,

mientras que en Malasia costaban 697 dólares, 703 dólares en Indonesia y 817 dólares en Filipinas.

- **Los derechos de las poblaciones indígenas sobre sus conocimientos y recursos tradicionales.** El uso de la biotecnología en la fitogenética y los productos farmacéuticos ha aportado un enorme valor económico a los materiales genéticos, las variedades de plantas y otros recursos biológicos. Las formas de vida vegetal y animal han quedado excluidas tradicionalmente de las patentes. Sin embargo, el ADPIC exige que todos los países miembros de la OMC autoricen las patentes de microorganismos y procesos microbiológicos y no biológicos. Por lo tanto, ha florecido la «prospección biológica» y los científicos están «reinventando» y patentando productos y procesos utilizando los conocimientos tradicionales que durante siglos han conservado las comunidades. Se han concedido patentes para el aprovechamiento de las propiedades curativas de la cúrcuma o azafrán de la India, así como de las propiedades plaguicidas de la azadiracta y de otras propiedades de plantas, que forman parte de los conocimientos tradicionales. En algunos de esos casos se presentaron reclamaciones y se anularon las patentes correspondientes.

El ADPIC beneficia a los países tecnológicamente avanzados. Se calcula que los países industrializados poseen el 97% de las patentes, y que las empresas internacionales poseen el 90% de todas las patentes de tecnologías y productos. Los países en desarrollo tienen poco que ganar con el amparo más riguroso mediante la patente que proporciona el ADPIC ya que tienen poca capacidad de investigación y desarrollo. Se calcula que el costo de la investigación y desarrollo de un nuevo medicamento oscila entre 150 y 200 millones de dólares, pero ningún país en desarrollo tiene un volumen de ventas de productos farmacéuticos que alcance siquiera los 400 millones de dólares. Hasta el momento existen pocas pruebas de que el amparo de la patente haya estimulado las activi-

dades de investigación y desarrollo en los países pobres o en beneficio de ellos, o de que ofrezca la posibilidad de que así suceda.

También existe preocupación acerca de la compatibilidad del ADPIC con las normas de derechos humanos y los acuerdos sobre el medio ambiente. La Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos reconocen el derecho humano a compartir el progreso científico. El Convenio sobre la Diversidad Biológica exige que los Estados protejan y promuevan los derechos de las comunidades, los agricultores y las poblaciones indígenas al uso de los recursos biológicos y los sistemas de conocimientos. También exige la distribución equitativa de los beneficios que dimanen del uso comercial de los recursos biológicos y los conocimientos locales de las comunidades.

Es posible incorporar salvaguardias más rigurosas de los derechos humanos en el ADPIC y su aplicación. El Grupo de Estados Africanos de la OMC ha propuesto revisar el acuerdo, en particular con miras al establecimiento de disposiciones para la protección de los conocimientos autóctonos. Además, la India ha sugerido enmiendas para promover la transferencia de tecnologías ecológicamente racionales.

Es necesario aplicar políticas nacionales más estrictas que protejan los intereses de la sociedad dentro de la realidad del nuevo sistema mundial. Las licencias obligatorias y las importaciones paralelas, previstas en el ADPIC, pueden hacer más asequibles los medicamentos esenciales y deben incorporarse a las leyes nacionales, como se ha hecho en la Argentina, la India, Sudáfrica y Tailandia. Los bancos de genes nacionales y el control de las exportaciones de germoplasma pueden contribuir a la protección de los conocimientos autóctonos, como se está haciendo en la India.

Fuente: Correa 1999; OMS 1999e; Dutfield 2000; Ghosh 2000.

las delegaciones gubernamentales deberían formular tres preguntas:

- ¿Cuáles son los posibles beneficios de la legislación sobre el crecimiento y la equidad?
- ¿Cuáles son las salvaguardias contra los efectos negativos sobre los derechos humanos?
- ¿El acuerdo se ajusta a las obligaciones contraídas en virtud de las normas internacionales de derechos humanos?

El órgano de la OMC encargado de la solución de controversias debería hacerse las mismas preguntas. Y también es necesario que se revisen detenidamente la compatibilidad y la coherencia entre las disposiciones de los acuerdos de la OMC y las normas internacionales de derechos humanos, incluidas las disposiciones de derechos humanos de los acuerdos ambientales multilaterales (recuadro 4.11; cuadro 4.2).

LA BRECHA DE PARTICIPACIÓN

Así como se necesita una democracia incluyente para garantizar la participación de la minoría en el plano nacional (capítulo 3), se requiere una democracia mundial incluyente en la que todos los países —tanto los pequeños y débiles como los grandes y poderosos— tengan voz en la toma de decisiones. Se requiere la participación como cuestión de derecho y para crear una economía mundial con normas razonables y justas. La formulación de políticas económicas mundiales se produce en un mundo de poder económico y político sumamente desigual. El campo de juego no está nivelado cuando los «equipos» tienen una diferencia tan grande en cuanto a recursos, conocimientos especializados y poder negociador. Por ejemplo, los países más pobres y pequeños no se pueden permitir los elevados costos de participar en la OMC. Catorce de esos países o tienen una delegación integrada por una persona en Ginebra o bien no tienen a nadie. No tienen acceso a un buen asesoramiento jurídico o de política económica y no pueden pagar una representación jurídica de máxima calidad para la solución de controversias.

La comunidad de Estados tiene la obligación de poner en práctica procedimientos para una mayor participación y transparencia en la adopción de decisiones en el plano mundial. Por ejemplo, se ha criticado mucho a la OMC por su adopción de decisiones que no es ni transparente ni participativa, que depende más del consenso oficioso que de procedimientos oficiales. Una importante revisión de la toma de decisiones en los órganos internacionales debería centrarse en dos cuestiones. Una es la participación de países más pequeños y débiles en los procesos de negociación y solución

de controversias. La segunda es la participación de la sociedad civil —incluidas las empresas, los sindicatos y las redes mundiales de organizaciones no gubernamentales— en un foro de debate abierto en lugar del cabildeo entre bambalinas y de las manifestaciones en la calle.

LOS DERECHOS HUMANOS PARA FACULTAR A LOS POBRES EN SU LUCHA CONTRA LA POBREZA

La historia demuestra que aun sin todo el conjunto de derechos civiles y políticos es posible lo-

RECUADRO 4.10

La cláusula social no es la panacea de los derechos de los trabajadores

La buena noticia es que han aumentado las corrientes comerciales y de inversiones del Norte al Sur ha sido también motivo de preocupación. Algunos trabajadores en el Norte temen que se desate una carrera descendente y la producción se traslade a zonas de mano de obra barata. Los consumidores han comenzado a preocuparse por las condiciones en que se producen los artículos que compran. Pero a medida que ha aumentado la presión para que se incluya una cláusula social en los acuerdos comerciales multilaterales se ha desarrollado una fuerte oposición de los gobiernos de los países en desarrollo y muchos grupos de la sociedad civil, que la consideran una medida proteccionista apenas disimulada. Los gobiernos de los países desarrollados han asumido posiciones de diversos matices.

Es muy poco probable que una cláusula social sea una panacea para la protección de los derechos laborales, lo mismo en el Norte que en el Sur. Los problemas son complejos, e inciertas las repercusiones.

- Los análisis económicos y las pruebas de los vínculos entre el comercio y las normas laborales no son concluyentes.
- Las sanciones comerciales podrían ser contraproducentes, y perjudicarían en lugar de ayudar a los trabajadores de los países pobres. Las penas y otras sanciones limitarían aún más el acceso de esos países a los mercados mundiales.
- Las cláusulas sociales sólo se aplican a los sectores de la exportación. Esos sectores proporcionan sólo una fracción de los empleos en la mayoría de los países; por ejemplo, menos del 5% de la mano de obra infantil se emplea en las industrias exportadoras. Además, no siempre están donde ocurren las peores violaciones. Las sanciones no ayudarían a combatir la pobreza, causa fundamental de muchos problemas relacionados con los derechos de los trabajadores, como el asociado a las familias que mandan a sus hijos a trabajar.
- Una cláusula social podría constituir un poderoso instrumento para un país grande y rico, pero no para uno pequeño y pobre. Las sanciones comerciales pueden tener un efecto más devastador en un país pequeño que sola-

mente exporte algunos productos, porque el proceso de solución de diferencias resulta extremadamente costoso y requiere asesoramiento jurídico internacional. Además, es poco probable que los países pobres presenten una reclamación contra un país grande por temor a las consecuencias en otras esferas fuera del comercio, como la ayuda, la mitigación de la deuda y los créditos de exportación.

En última instancia, para mejorar la situación de los derechos de los trabajadores en los países en desarrollo hacen falta inversiones y un crecimiento económico que generen empleos, leyes nacionales más rigurosas y su aplicación, así como la adopción de normas más elevadas por parte del sector privado local y las empresas inversionistas extranjeras. Las sanciones o incluso las amenazas de una cláusula social pueden trastornar por completo las políticas oficiales. Sin embargo, los derechos de los trabajadores dependen del comportamiento de cada empleador, desde una empresa multinacional como Nike o Rio Tinto hasta una familia con sirvientes domésticos, que también depende del cumplimiento de las leyes.

¿Cuáles son algunas de las alternativas a las sanciones comerciales?

- Medidas para reforzar la obligatoriedad del cumplimiento de las principales normas laborales establecidas por la Organización Internacional del Trabajo.
- Programas en que participen los empleadores y los gobiernos para mejorar la situación de los derechos de los trabajadores, por ejemplo los programas de la OIT contra el trabajo infantil que se basan en las provechosas iniciativas de Bangladesh y el Pakistán que tienen un componente de educación.
- Iniciativas para hacer más rigurosa la rendición de cuentas de las empresas, incluidos códigos de conducta empresarial que respeten las normas laborales fundamentales, con mecanismos independientes de vigilancia y aplicación.
- Acciones de los consumidores, como el etiquetado y el boicoteo, para crear incentivos comerciales en favor de la elevación de las normas laborales.

Fuente: Belsler 1999; Khor 1999; Panayotou 1999; Ghosh 2000; Rodas-Martini 2000.

grar un rápido progreso en materia de derechos económicos, sociales y culturales. Pero denegar los derechos civiles y políticos no ayuda en modo alguno a lograr esos rápidos adelantos. Muy por el contrario, ya que los derechos civiles y políticos facultan a los pobres para reivindicar sus derechos económicos y sociales a alimentos, vivienda, educación, atención de salud, un trabajo digno y seguridad social. Esos derechos los facultan para exigir que se les rindan cuentas por la prestación de buenos servicios públicos, por políticas públicas en favor de los pobres y por un proceso participatorio transparente abierto a que se escuchen sus opiniones. Esto impulsa una política pública dinámica en favor del desarrollo equitativo y el desarrollo humano acelerado.

Por otra parte, desatender los derechos económicos y sociales puede menoscabar las libertades civiles y políticas, con lo que se echaría atrás el progreso reciente. El estancamiento económico, el alto índice de desempleo, las escasas oportunidades económicas de los jóvenes de las zonas urbanas, la diferencia cada vez mayor entre ricos y pobres y las actividades de la mafia internacio-

nal son todas fuentes de enormes tensiones sobre las precarias democracias en transición en muchas partes de África, América Latina, Europa oriental y la ex Unión Soviética.

Hay temor e inseguridad en las calles, que se sienten en todo el mundo desde Bogotá hasta Nairobi, desde Moscú hasta Manila. Las políticas económicas y sociales que aumentan la desigualdad, particularmente en el contexto del estancamiento económico y el desempleo, suelen conducir al delito y a ejercer presión sobre el sistema judicial. Las deficiencias subsiguientes de la administración de justicia conducen a métodos investigativos semilegales, violaciones de las garantías constitucionales y el uso de poderes coercitivos por parte de la policía. Las comunidades terminan enfrentándose a una falsa dicotomía, una supuesta elección entre respetar los derechos humanos y combatir el delito. Eso echa a andar una espiral descendente que enfrenta a las comunidades, especialmente a las comunidades pobres, contra la policía y el poder judicial.

En suma: el progreso hacia una sociedad democrática que respete los derechos humanos se

RECUADRO 4.11

Acuerdos internacionales sobre comercio, derechos humanos y medio ambiente

El sistema internacional que rige las cuestiones de comercio, derechos humanos y medio ambiente revela un mosaico de regímenes jurídicos diferentes que han evolucionado independientemente el uno del otro (cuadro 4.2). El campo de discrepancia entre esos regímenes se puso de relieve nítidamente en los acalorados debates sobre la posible incompatibilidad entre las normas de la Organización Mundial del Comercio y los acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente.

Acuerdos comerciales multilaterales y acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente

Existe la preocupación generalizada entre los ambientalistas y los activistas de derechos humanos de que el sistema de solución de diferencias de la OMC podría abordar las cuestiones comerciales y ecológicas como si se tratara de cuestiones puramente comerciales y no ecológicas con intereses públicos más amplios. Eso se asemeja a lo que parece haber sucedido en el pleito relativo a las hormonas de crecimiento vacuno presentado por el Canadá y los Estados Unidos contra la Unión Europea en la OMC. En ese caso, que presuntamente tenía que ver con preocupaciones sobre la seguridad alimentaria y la salud humana, la OMC falló en favor de los demandantes, pues trató el caso como una cuestión de acceso al mercado.

Veinte de los aproximadamente 200 acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente vigentes contienen alguna forma de medida comercial.

Aunque no se ha presentado ninguna reclamación ante la OMC respecto de esas medidas comerciales, tanto los analistas del comercio como los del medio ambiente reconocen la posibilidad de que surjan discrepancias, sobre todo en relación con acuerdos como el Protocolo de Kyoto y el Convenio sobre la Diversidad Biológica. Ante la incertidumbre de si prevalecerán las normas comerciales o ambientales, muchos han reclamado claridad en lugar de esperar a que la solución de una diferencia en el marco de la OMC defina la cuestión irrevocablemente. Entre las opciones que se proponen figuran un acuerdo de que no se presente ante el órgano de solución de diferencias de la OMC ningún caso comercial relacionado con los acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente, y un acuerdo de que en caso de conflicto, las disposiciones en materia de medio ambiente prevalezcan sobre las normas de la OMC.

Las recién concluidas negociaciones relativas al protocolo sobre la seguridad de la biotecnología en Montreal en enero de 2000 representan un importante paso de avance en el establecimiento de un enfoque más coherente. El protocolo, que regirá el movimiento y el comercio de los organismos vivos modificados, contiene la descripción más elaborada hasta el momento del principio de precaución, que sugiere que ante la incertidumbre científica y un daño ecológico potencialmente grave, los dirigentes deben pecar de exceso de protección que de protección insuficiente. En el protocolo también se expresa que sus disposiciones

no quedarán subordinadas a ningún otro acuerdo internacional, aunque subsiste alguna ambigüedad. Lo que es más significativo, proporciona un marco operacional para que el proceso de solución de diferencias de la OMC interprete el principio de precaución en la medida en que se aplica a la actividad comercial.

Necesidad de coherencia en las normas, reglas y regímenes jurídicos internacionales

La mundialización ha hecho que resulte vital trabajar por el establecimiento de un conjunto armónico de normas, reglas y regímenes jurídicos internacionales sobre el comercio, los derechos humanos y el medio ambiente. Si se reconoce que el comercio es un medio para aumentar el bienestar humano, los intereses comerciales no deben prevalecer sobre la protección de las libertades y derechos humanos fundamentales. El régimen jurídico del comercio, consagrado por organizaciones como la OMC, tendrá que evolucionar de manera acorde con sus contrapartes en las esferas social y ambiental. La nueva relación entre la OMC y los acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente está empezando a mostrar el camino hacia un sistema más coordinado, en particular a través de acuerdos interpretativos conjuntos.

Las organizaciones de derechos humanos han salido indemnes de esos debates, pero pronto también tendrán posibles discrepancias con los acuerdos comerciales (por ejemplo, en cuanto al trabajo forzoso). Por tanto, no se deben descuidar.

Fuente: Mehra 1999.

consolidará si las leyes y las instituciones encargadas de proteger los derechos civiles y políticos van acompañadas de inversiones que aceleren el desarrollo humano y la erradicación de la pobreza. La reactivación económica y una distribución equitativa de las ganancias económicas son una compañía esencial para el avance constitucional.

La política pública debe reconocer cuatro tareas:

- Las políticas económicas y sociales equitativas tienen relación directa con el mantenimiento de las libertades civiles y políticas. Merece aten-

ción prioritaria una prioridad política que todos los países pueden considerar, cumplir el objetivo del pacto 20/20 de aumentar los gastos para las prioridades humanas, incluidas la atención primaria de salud y la educación, mediante la reestructuración de los presupuestos nacionales y de asistencia o protegiéndolos en presupuestos equilibrados.

- Las libertades civiles y políticas potencian a los pobres, ya que fomentan el crecimiento social y económico y reducen la pobreza y la desigualdad en los planos económico y social. La promo-

CUADRO 4.2

Comparación y contraste entre tres conjuntos de normas institucionales

	Comercio	Derechos humanos	Medioambiente
Aplicabilidad y jurisdicción	Acuerdos aplicables a las partes contratantes (acuerdos GATT/OMC, Estados miembros de la OMC)	Acuerdos aplicables sólo a los países que los han ratificado (PIDESC, PIDCP, CEDAW, CTT, CDN) salvo la Declaración Universal de Derechos Humanos que se considera derecho internacional consuetudinario y la consagración de las normas de derechos humanos	Acuerdos aplicables sólo a los países que los han ratificado (Protocolo de Montreal, Convenio de Basilea, Protocolo de Kioto, Convenio sobre la Diversidad Biológica). La Declaración de Río y el Programa 21 de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo no son jurídicamente vinculantes sino expresión de normas y principios ecológicos internacionalmente aceptados Centrado en los Estados, los individuos y las comunidades
Principios	Centrados en los Estados Nación más favorecida (no discriminación entre las naciones comerciantes) No discriminación entre bienes considerados "productos similares" sobre la base de los procesos o métodos de producción	Centrados en los Estados e individuos Primacía de los derechos humanos No desmantelamiento de medidas (los Estados no pueden eliminar, reducir o anular sus obligaciones en materia de derechos humanos ni sus políticas para realizarlos) Derecho a un recurso eficaz en un foro apropiado Derecho a la participación de los individuos o grupos afectados Discriminación positiva/acción afirmativa	Principio de precaución Principio que establece que el que contamina paga Responsabilidades comunes pero diferenciadas de los Estados Responsabilidad con las generaciones futuras
Órganos encargados de vigilar y hacer cumplir las normas	Jurídicamente vinculantes, con sanciones comerciales y multas monetarias (compensación) como posibles penas	Jurídicamente vinculante cuando se aprueba mediante una ley nacional o, en el caso de la Unión Europea, mediante leyes regionales Mecanismos de vigilancia del cumplimiento de la Carta de las Naciones Unidas y los acuerdos establecidos en virtud de tratados	Combinación de instrumentos jurídicamente vinculantes (Protocolo de Kioto y de Montreal) y no vinculantes (Programa 21) Mecanismos coercitivos débiles o inexistentes en el plano internacional Prohibiciones comerciales sobre productos como las sustancias químicas peligrosas y las especies en peligro de extinción, previstas en la Convención sobre el Comercio Internacional de las especies amenazadas, el Convenio de Basilea y el Protocolo de Montreal Las secretarías de los tratados funcionan como órganos especiales de vigilancia, pero sin un mandato claramente definido
Solución de controversias	Mecanismos de solución de controversias para los conflictos con la OMC	Ninguno	Ninguno

Fuente: Mehra 2000.

ción de la labor de las organizaciones de la sociedad civil —incluidas las organizaciones no gubernamentales, las organizaciones de trabajadores y los medios de difusión libres— ayudará a las sociedades activas a garantizar el goce de los derechos humanos. Eliminar las regulaciones arcaicas que restringen las actividades de las organizaciones no gubernamentales y censuran los medios de difusión es una prioridad.

- Las obligaciones en materia de derechos humanos de las instituciones públicas —y otros importantes actores— consisten en seguir políticas en favor de los pobres y aplicar procesos de formulación de políticas que garanticen el derecho de los pobres a participar.

- Las obligaciones en materia de derechos humanos de los actores mundiales, estatales y no estatales, consisten en establecer mecanismos e instituciones jurídicos mundiales que promuevan la erradicación de la pobreza.

Las sociedades de todo el mundo se están volviendo más abiertas y pluralistas. El paso a la democracia y el surgimiento de organizaciones no gubernamentales han sido los acontecimientos fundamentales del decenio de 1990. Basarse en los derechos que se refuerzan mutuamente —la libertad de expresión, reunión, participación, alimentos, vivienda, atención de salud y muchos otros— es esencial para facultar a los pobres con el objeto de que logren salir de la pobreza por sí mismos.