

El derecho al desarrollo: dónde estamos, hacia adonde vamos¹

Prof. Carlos Fortín²

El derecho al desarrollo es el más reciente de los derechos humanos reconocidos por las Naciones Unidas. Su proclamación tuvo lugar en diciembre de 1986 con la aprobación por la Asamblea General de la resolución 41/128, titulada **Declaración sobre el Derecho al Desarrollo**, que en su artículo uno dice, y cito:

El derecho al desarrollo es un derecho humano inalienable en virtud del cual todo ser humano y todos los pueblos están facultados para participar en un desarrollo económico, social, cultural y político en el que puedan realizarse plenamente todos los derechos humanos y libertades fundamentales, a contribuir a ese desarrollo y a disfrutar de él.

Seis años más tarde, la Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre Derechos Humanos, reunida en Viena en junio de 1993, confirmó el derecho en los siguientes términos, y cito nuevamente:

La Conferencia Mundial de Derechos Humanos reafirma el derecho al desarrollo ... como derecho universal e inalienable y como parte integrante de los derechos humanos fundamentales.

Desde entonces, se han referido al derecho al desarrollo numerosas declaraciones y documentos internacionales, entre los más importantes de los cuales figuran la Declaración del Milenio de la Asamblea General de las Naciones Unidas en el año 2000, y la Declaración Final de la Conferencia Mundial de las Naciones Unidas contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia, que se reunió en Durban en el año 2001.

A su vez, la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, que fue el primer órgano de la ONU en reconocer la existencia del derecho al desarrollo en 1977, ha tenido un grupo de trabajo intergubernamental sobre el tema de manera más o menos continua desde 1981. En 1998 se designó a un experto independiente para apoyar el trabajo del grupo, con la función de presentar en cada sesión un estudio sobre el estado actual de progreso en la implementación del derecho al desarrollo. El experto, un distinguido economista de la India, el profesor Arjun Sengupta, ha presentado ocho informes.

¹ Este es el texto de una de las conferencias dictadas por el Profesor Carlos Fortín durante su estadía en Puerto Rico como Profesor Visitante de la Facultad de Derecho de la UPR, en el segundo semestre del año académico 2005-2006.

² Profesor y miembro de la Junta de Gobierno del Institute of Development Studies, de la Universidad de Sussex en Inglaterra. Ex-Serretario General de la Conferencia de Naciones Unidas para Comercio y Desarrollo (UNCTAD).

Y sin embargo, a pesar de estas reiteradas expresiones de compromiso y apoyo por parte de la comunidad internacional, existe un sentimiento generalizado, tanto entre los observadores académicos como entre la mayoría de los gobiernos de los países en desarrollo, en el sentido de que prácticamente no ha habido progreso en la realización del derecho al desarrollo. La propia designación del experto independiente en 1998 refleja esta preocupación, y sus informes, si bien más orientados a formular proposiciones para el futuro que a evaluar la situación presente, en general confirman la sospecha de muchos de que la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo ha pasado, en realidad, a ser letra muerta.

¿A qué se debe esta situación? ¿Por qué es que el derecho al desarrollo es reconocido en la retórica pero ignorado en la práctica? ¿Es posible intentar una operación de rescate, que redefina el derecho al desarrollo de forma que le permita tener algún impacto? ¿Cuáles podrían ser los elementos básicos de esa redefinición? ¿Y, en definitiva, vale la pena hacer el esfuerzo? Estas son las preguntas que abordaré en esta charla. No voy a intentar ofrecer respuestas finales, pero espero por lo menos clarificar el sentido y el alcance de las preguntas, y sugerir algunas respuestas posibles. Mi justificación para definir de esta manera limitada mis objetivos hoy es, naturalmente, la complejidad de la temática a la luz de mis propias limitaciones. Pero también, debo confesarlo, juega aquí un poco mi admiración por la sabiduría de André Gide cuando escribió: “créanles a los que buscan la verdad; duden de los que la encuentran”.

A la primera de las preguntas que acabo de formular -¿por qué es que no hay realmente esfuerzos internacionales serios para implementar el derecho al desarrollo?- creo que toda respuesta debe contener, al menos, tres elementos: uno jurídico, otro político y un tercero económico. Veámoslos en ese orden.

Como es bien sabido, desde un punto de vista jurídico, para que se pueda hablar de la existencia de un derecho son necesarios ciertos requisitos. Debe haber una fuente de autoridad que establezca el derecho; éste debe tener un contenido específico, definido en términos del beneficio que otorga; debe haber una obligación correspondiente, un deber cuyo cumplimiento o falta del mismo pueda establecerse de manera inequívoca; debe haber un titular del derecho así como un obligado; y debe haber un procedimiento judicial para establecer la violación del derecho y la correspondiente falta de cumplimiento de la obligación y para forzar su cumplimiento (la llamada justiciabilidad).

Si entendemos estos requisitos estrictamente, el derecho al desarrollo presenta problemas en todos ellos. Con respecto a la fuente de autoridad del derecho, ella claramente no puede ser la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo de la Asamblea General. Está bien establecido en derecho internacional público que las resoluciones de la Asamblea General no son fuente de derecho en el sentido del artículo 38, párrafo 1, letra (a) del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia en la medida en que no son “convenciones internacionales ... que establecen reglas expresamente reconocidas por los Estados”. De conformidad a los artículos 10 a 14 de la Carta de las Naciones Unidas, la Asamblea General sólo puede formular *recomendaciones* a los Estados miembros o al Consejo de Seguridad.

Con respecto al contenido del derecho, la situación es ambigua. Aquí obviamente tenemos la ventaja de contar con un texto, el de la Declaración misma sobre el Derecho al Desarrollo, texto extenso, que consta de diez artículos precedidos de un preámbulo de 16 párrafos, todos los cuales en principio deberían clarificar el contenido del derecho. En realidad, sin embargo, tanto el cuerpo como el preámbulo de la Declaración fueron resultado de una negociación diplomática difícil, de la que salió un texto verboso y repetitivo, a menudo tautológico, frecuentemente oscuro, y en algunos casos simplemente confuso.

Un elemento particularmente problemático es sin duda el hecho de que el derecho al desarrollo parece remitirse a los otros derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales. Así, el ya citado artículo 1 define el contenido del derecho al desarrollo en términos de la facultad para “participar en un desarrollo económico, social, cultural y político en el que puedan realizarse plenamente todos los derechos humanos y libertades”. A su vez, el artículo 6 establece que “[t]odos los Estados deben cooperar con miras a promover, fomentar y reforzar el respeto universal y la observancia de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales de todos”, y agrega que “[t]odos los derechos humanos y las libertades fundamentales son indivisibles e interdependientes; debe darse igual atención y urgente consideración a la aplicación, promoción y protección de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales”. Esta última noción está reiterada en el artículo 9, que reza “[t]odos los aspectos del derecho al desarrollo enunciados en la presente Declaración son indivisibles e interdependientes y cada uno debe ser interpretado en el contexto del conjunto de ellos”.

Ha surgido así la pregunta, ¿en qué se diferencia el derecho al desarrollo de los derechos humanos consagrados precedentemente, y especialmente de los derechos económicos, sociales y culturales? Una respuesta a esta pregunta ha sido que el derecho al desarrollo es en efecto un derecho-síntesis, que abarca y reitera todos los derechos humanos contenidos en la llamada Carta Internacional de los Derechos Humanos, es decir la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Como ha escrito una analista, sería un “derecho a los derechos”.

Este enfoque, sin embargo, es altamente problemático, por al menos dos razones. Primeramente, porque implica que el derecho al desarrollo no agrega nada al arsenal de los derechos humanos ya existentes, es simplemente una reiteración de los mismos. Si así fuera, ¿no hace eso redundante e inútil a la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo, y priva de sentido al considerable esfuerzo diplomático y político que los Estados miembros de las Naciones Unidas invirtieron en negociarla? Ello al margen de la objeción más técnica de que esta interpretación contravendría el principio de efectividad o efecto útil, bien establecido en derecho internacional público, según el cual la interpretación debe ser tal que no prive de efecto a la disposición que está siendo interpretada.

Pero hay una segunda objeción, incluso más poderosa, en contra de esta interpretación, y ella es que, en efecto, la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo sí contiene elementos que no están presentes en las declaraciones y pactos sobre derechos económicos, sociales y culturales precedentes. Volveré sobre esos elementos más tarde, porque son los que proporcionan las bases de una posible reformulación del concepto y de las características del derecho al desarrollo, pero en este punto puede ser útil enumerar esos elementos nuevos. Ellos son, primero, la responsabilidad *colectiva* de la comunidad internacional de promover un orden económico internacional conducente a la realización del desarrollo; segundo, el derecho a *participar* en el proceso de desarrollo; y tercero, el criterio de *igualdad* y justicia en la distribución de los beneficios del desarrollo y de los costos que el curso de su realización conlleva.

En particular el primero de estos elementos nuevos, la responsabilidad colectiva de la comunidad internacional, ha servido de base a otra proposición de respuesta a la pregunta de cuál es el valor añadido del derecho al desarrollo respecto de los derechos económicos, sociales y culturales que lo precedieron. Es la teoría de la tercera generación de derechos humanos, según la cual luego de la primera generación de derechos civiles y políticos y de la segunda generación de derechos económicos, sociales y culturales emerge en el decenio de los 70 una tercera generación de “derechos de solidaridad”, derechos colectivos que requieren, para su realización, del esfuerzo cooperativo de todos los actores sociales a escala planetaria. Otros derechos de este tipo serían el derecho a la libre determinación, el derecho al medio ambiente, el derecho a la herencia común de la humanidad, y el derecho a la paz. La base jurídica de estos derechos se ha situado en los artículos 55 y 56 de la Carta de las Naciones Unidas, por los cuales los Estados miembros se comprometen a emprender acciones, conjunta y separadamente, en cooperación con la ONU para promover, entre otros objetivos, mejores niveles de vida, pleno empleo y condiciones de progreso y desarrollo económico y social; y en el artículo 28 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos que dispone que “[t]oda persona tiene derecho a que se establezca un orden social e internacional en el que los derechos y libertades proclamados en esta Declaración se hagan plenamente efectivos”.

La idea de una nueva generación de derechos de solidaridad también ha sido criticada, en la medida en que se dice que puede implicar que los derechos de las generaciones precedentes estuvieran obsoletos. Con todo, ese enfoque plantea de manera directa nuestra siguiente pregunta con relación al derecho al desarrollo, a saber, quiénes son el sujeto activo y el sujeto pasivo del derecho. Nuevamente, la Declaración no nos proporciona una guía segura. El punto de partida parece claro: el artículo 2 nos dice que “[l]a persona humana es el sujeto central del desarrollo y debe ser el participante activo y el beneficiario del derecho al desarrollo”. Parecería, por tanto, que el derecho al desarrollo es un derecho individual, no diferente de los derechos civiles y políticos y en verdad de los derechos económicos, sociales y culturales, con excepción del derecho a la libre determinación y del derecho a disponer libremente de las riquezas y recursos naturales, que son claramente derechos colectivos. Pero, como ya hemos mencionado, el texto del artículo 1 de la Declaración habla de “todo ser humano y todos los pueblos” como los facultados para ejercer el derecho al desarrollo. A su vez, el artículo 2 habla del derecho de los Estados de formular políticas de desarrollo nacional adecuadas; los

pueblos y los Estados parecerían, por consiguiente, ser también titulares del derecho al desarrollo.

Correlativamente, la obligación de crear las condiciones para la realización del derecho al desarrollo y, en efecto, la obligación de promover el desarrollo recaen en primera instancia en los Estados, individual y colectivamente. El citado artículo 2 establece el derecho y el deber de los Estados de formular políticas de desarrollo nacional adecuadas; el artículo 4 extiende este deber –no así el derecho- a la formulación de políticas adecuadas de desarrollo internacional; y el artículo 3 agrega que los Estados tienen “el deber primordial de crear condiciones nacionales e internacionales favorables para la realización del derecho al desarrollo” y “el deber de cooperar mutuamente para lograr el desarrollo y eliminar los obstáculos al desarrollo.” Pero al mismo tiempo, el artículo 2 establece que “[t]odos los seres humanos tienen, individual y colectivamente, la responsabilidad del desarrollo, teniendo en cuenta la necesidad del pleno respeto de sus derechos humanos y libertades fundamentales, así como sus deberes para con la comunidad”.

Parecería, entonces, que tanto los individuos como los Estados son a la vez titulares del derecho y sujetos pasivos del mismo, lo que evidentemente genera un problema interpretativo complejo.

Finalmente, es claro que la justiciabilidad del derecho al desarrollo, en el sentido estricto de la expresión, es altamente dudosa. En el plano internacional no existe un mecanismo judicial a través del cual se pueda perseguir su cumplimiento. En particular, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales establecido para examinar el cumplimiento de los derechos contenidos en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales no tiene, a diferencia del Comité de Derechos Humanos del Pacto de Derechos Civiles y Políticos, facultad para conocer de reclamaciones individuales. En el plano nacional, ha prevalecido en general la tesis de que, tratándose de materias relativas a la asignación de recursos, las posibles reclamaciones sobre el derecho al desarrollo caen en el ámbito de las autoridades políticas, no de los tribunales.

Las complejidades y las controversias en torno del derecho al desarrollo desde el punto de vista jurídico son, por consiguiente, serias. Pero no son las únicas. Como indiqué al comienzo, el concepto también genera controversias en los ámbitos político y económico, y ellas contribuyen asimismo a explicar su falta de realización práctica.

En el plano político, las dificultades se remontan al origen mismo del concepto y a su recepción en el discurso de la diplomacia económica internacional. Como dato curioso, parecería que la primera vez que el tema fue planteado en el debate internacional fue en 1947 y quien lo hizo fue Eleanor Roosevelt. Como cabeza de la delegación de los Estados Unidos en las negociaciones sobre la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la señora Roosevelt declaró: “Deberemos tener en mente que estamos escribiendo una carta de derechos para el mundo, y que uno de los derechos más importantes es la oportunidad para el desarrollo”.

Pero el concepto contemporáneo del derecho al desarrollo fue planteado por primera vez en los trabajos de un distinguido jurista de África, el juez senegalés Kéba M'Baye, cuya clase inaugural en la Tercera Temporada de Docencia del Instituto Internacional de Derechos Humanos en julio de 1973 se tituló “El Derecho al Desarrollo como Derecho Humano”. Como ya indiqué, el concepto fue adoptado en 1977 en la resolución 4 (XXXIII) de la Comisión de Derechos Humanos y en 1981 fue incorporado a la Carta Africana de Derechos del Hombre y de los Pueblos, conocida como la Carta de Banjul. Es útil recordar el lenguaje de ambos textos para entender las reacciones iniciales al concepto. La resolución de la Comisión de Derechos Humanos recomendó al Consejo Económico y Social que invitara al Secretario General de las Naciones Unidas a realizar un estudio sobre el tema: “[l]a dimensión internacional del derecho al desarrollo como derecho humano en relación con otros derechos humanos basados en la cooperación internacional, incluyendo el derecho a la paz, tomando en cuenta los requisitos del Nuevo Orden Económico Internacional y las necesidades humanas fundamentales.” Y el artículo 22 de la Carta de Banjul proclama que “todos los pueblos tendrán el derecho a su desarrollo económico, social y cultural ...” y que “los Estados tendrán el deber, individual y colectivamente, de asegurar el ejercicio del derecho al desarrollo”. El concepto del derecho al desarrollo surge, por consiguiente, en el contexto de la demanda de los países en desarrollo de una reforma radical de las estructuras económicas internacionales –el NOEI- y contiene una afirmación implícita del deber de los países industrializados de facilitar el desarrollo a través de transferencias de recursos a los países en desarrollo.

El derecho al desarrollo surge, además, en el contexto de la Guerra Fría, en que los países industrializados de occidente colocaron la cuestión de los derechos políticos en el centro de los debates internacionales. El derecho al desarrollo es, al menos en parte, concebido y percibido como una respuesta de los países en desarrollo que sostienen que sin desarrollo los derechos civiles y políticos convencionales son una ficción; el desarrollo es, así, presentado si no como un pre-requisito, ciertamente como un correlato necesario de los derechos civiles y políticos.

De lo que ya hemos dicho acerca del contenido del derecho en la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo queda claro que esa visión, por así llamarla, más ideológica del derecho, no fue acogida. Sin embargo, ella sigue constituyendo, a los ojos de muchos países industrializados, y en particular de los Estados Unidos, un pecado original no redimido del concepto del derecho al desarrollo. Como resultado, las discusiones sobre el derecho al desarrollo en la Comisión de Derechos Humanos han tenido, en general, un tono político, con las posiciones de los países alineándose esencialmente en un eje de conflicto Norte-Sur.

Ello fue ya evidente en el proceso de adopción de la Declaración. La resolución respectiva fue aprobada no por consenso sino por votación. Si bien el único voto negativo fue el de los Estados Unidos, ocho países se abstuvieron; ellos fueron Dinamarca, Finlandia, la República Federal Alemana, Islandia, Israel, Japón, Suecia y el Reino Unido. Desde entonces la oposición de los Estados Unidos al concepto de derecho al

desarrollo ha continuado, y a menudo sus objeciones han sido apoyadas por otros países occidentales.

Un analista académico, el profesor Stephen Marks de la Universidad de Harvard, ha sugerido que las posiciones de los países en la Comisión de Derechos Humanos se estructuran, en términos gruesos, en cuatro grupos. Uno está formado por unos 17 países, predominantemente asiáticos, miembros tanto de la Comisión como del Movimiento de los Países No-Alineados. El principal objetivo de este grupo sería usar el derecho al desarrollo para reducir las desigualdades del comercio internacional, el impacto negativo de la globalización, el acceso diferencial a la tecnología, el peso de la deuda, y otras asimetrías.

Un segundo grupo estaría formado por otros países en desarrollo que quieren integrar los derechos humanos en sus políticas de desarrollo pero quieren también mantener buenas relaciones con los países donantes, los organismos internacionales de desarrollo y las instituciones financieras. Un tercero está formado por países industrializados -y algunos países en transición- que ven en el derecho al desarrollo un elemento potencialmente útil para un diálogo con los países en desarrollo y que, aunque escépticos acerca del contenido del derecho, no lo objetan abiertamente, e incluso verían con buenos ojos algún progreso en su implementación. El principal exponente de este grupo es la Unión Europea, que a veces define su papel en los debates como uno de “limitación del daño”.

Finalmente, está el grupo que vota en contra de las resoluciones, cuyo principal miembro es los Estados Unidos, pero que incluye, con variaciones, a Japón, Australia, Dinamarca y algunos países pequeños, como las Islas Marshall, Palau o Vanuatu.

Las objeciones fundamentales de los Estados Unidos contra el derecho al desarrollo –compartidas en mayor o menor grado por la mayoría de los países industrializados- tienen que ver, primero, con la negativa a aceptar que exista o deba existir una obligación internacional de proveer ayuda financiera para el desarrollo. En la perspectiva de estos países, la provisión de asistencia es exclusivamente materia de discreción del país donante, que la ejerce unilateralmente. En la sesión de la Comisión de Derechos Humanos del año 2003 la delegación de los Estados Unidos manifestó: “En nuestro criterio, el derecho al desarrollo no es un derecho humano ‘fundamental’, ‘básico’, o ‘esencial’”. La realización de los derechos económicos, sociales y culturales es materia de aspiraciones y de gradualismo. No los vemos como derechos que exijan obligaciones o deberes legales correlativos. Por consiguiente, los Estados no tienen obligación de otorgar garantías para la implementación de ningún pretendido ‘derecho al desarrollo’”.

Una segunda objeción es el posible uso del derecho al desarrollo para justificar la violación de derechos civiles y políticos por parte de gobiernos de países en desarrollo. Es cierto que la Declaración excluye explícitamente esta posibilidad cuando establece que “[n]ada de lo dispuesto en la presente Declaración debe ser interpretado ... en el sentido de que cualquier Estado, grupo o persona tiene derecho a desarrollar cualquier

actividad o realizar cualquier acto cuyo objeto sea la violación de los derechos establecidos en la Declaración Universal de Derechos Humanos y los Pactos internacionales de derechos humanos". Con todo, la preocupación continúa planteándose en el discurso de los países industrializados e, interesantemente, ha aparecido también en el discurso de organizaciones de oposición y de base en los propios países en desarrollo. Este debate, sin embargo, es tal vez menos intenso hoy de lo que fue en los inicios del proceso del derecho al desarrollo.

Por otro lado, la posición negativa de los Estados Unidos y otros países industrializados con relación al derecho al desarrollo se ha ligado crecientemente al rechazo de los supuestos de economía política que, en opinión de estos gobiernos, están dominando los debates sobre el derecho al desarrollo. Específicamente, los países industrializados objetan la creciente inclusión en esos debates de una crítica a la globalización y a las políticas de ajuste macroeconómico propulsadas por las instituciones financieras internacionales. Este aspecto fue ilustrado vívidamente en la sesión de la Comisión de Derechos Humanos de abril del 2002 y la subsiguiente sesión de la Asamblea General de diciembre de ese año. En la primera se aprobaron las conclusiones del grupo de trabajo sobre el derecho al desarrollo por un voto de 38 a favor, cero en contra y 15 abstenciones. Cuando el tema llegó a la Asamblea General, los Países No-Alineados insistieron en incluir referencias a la globalización, las políticas macroeconómicas y en general la economía política internacional. Como resultado el número de abstenciones fue de 47, incluyendo a todos los países de la Unión Europea quienes, a través de Dinamarca, si bien reiterando su apoyo al concepto del derecho al desarrollo, insistieron en que dichas referencias eran inaceptables y anunciaron que se opondrían a que las discusiones posteriores del grupo de trabajo se basaran en la resolución adoptada.

Y esto nos lleva a mi tercer elemento, el económico. Hoy se puede decir que la principal controversia en torno al derecho al desarrollo se centra en la cuestión de cuál es la estrategia de desarrollo que mejor garantiza la realización del derecho al desarrollo. Este no es el momento para entrar en el detalle de ese debate, pero sí es necesario recordar que las certidumbres de fines del decenio de los 80 acerca de las políticas "correctas" para el crecimiento y el desarrollo –codificadas en el llamado "Consenso de Washington"– están siendo esencialmente abandonadas. También lo está siendo la noción de que la globalización por sí sola va a contribuir decisivamente al desarrollo de los países menos desarrollados y al mejoramiento de los niveles de vida de los pobres de esos países. La crítica es bien conocida y no voy a repetirla; básteme citar las palabras de Joseph Stiglitz, profesor de economía de la Universidad de Columbia, ex- Presidente del Consejo de Asesores Económicos del Presidente de los Estados Unidos, ex- Vicepresidente del Banco Mundial y laureado con el Premio Nóbel de Economía del año 2001. En el prefacio de su libro *Globalization and Its Discontents* Stiglitz nos dice: "He escrito este libro porque mientras estuve en el Banco Mundial pude ver de primera mano el efecto devastador que la globalización puede tener en los países en desarrollo y especialmente en los pobres dentro de esos países. Creo que la globalización –la remoción de las barreras al libre comercio y la integración más estrecha entre las economías– puede ser una fuerza para el bien, y que tiene el potencial para enriquecer a

todo el mundo en el mundo, especialmente a los pobres. Pero también creo que para que esto sea así, la manera en que la globalización ha sido manejada, incluyendo los acuerdos comerciales internacionales ... y las políticas que han sido impuestas a los países en desarrollo en el proceso de globalización, tiene que ser repensada radicalmente”.

En otras palabras, los países en desarrollo tienen que repensar radicalmente su estrategia de inserción en la economía mundial y su estrategia de desarrollo, alejándose de la receta simplista del Consenso de Washington, a saber: liberalización, privatización, desregulación. Cito nuevamente a Stiglitz: “Las políticas del Fondo Monetario Internacional, basadas en parte en el trasnochado supuesto de que los mercados, por sí solos, llevan a resultados eficientes, fue incapaz de aceptar la posibilidad de intervenciones gubernamentales deseables en el mercado, a través de medidas que puedan guiar el desarrollo económico y mejorar la situación de todo el mundo.” Ello sin olvidar, agrega Stiglitz, que “hay, por cierto, importantes mensajes en el Consenso de Washington, incluyendo lecciones sobre prudencia monetaria y fiscal” que no deben ser abandonados.

Este es el desafío. ¿Puede la noción de derecho al desarrollo ser, al menos en parte, un instrumento útil para enfrentarlo? Yo pienso que sí y quisiera ahora pasar a la parte positiva de mi presentación, tratando de enlazar en un tejido razonablemente coherente los varios hilos del análisis para ofrecer algunas líneas de respuesta a las preguntas con que lo inicié.

Nuestro punto de partida tiene que ser un acto radical de abandono de una posición de ultra positivismo jurídico. Continuar el debate acerca de si el derecho al desarrollo es un “verdadero” derecho de acuerdo a los cánones a que me referí al comienzo es esencialmente un ejercicio estéril. A pesar de carecer de una fuente de autoridad formal, está ya relativamente claro que la reiterada referencia al derecho al desarrollo en el discurso y en la práctica de las Naciones Unidas, de sus órganos intergubernamentales y de su secretariado lo han colocado, en las palabras de la profesora Anne Orford de la Escuela de Derecho de la Universidad de Melbourne como “una parte sólida del marco estructural de los derechos humanos internacionales a la vuelta de la siglo”.

Tampoco me parece útil continuar debatiendo la cuestión de si el derecho y la obligación correspondientes cumplen con las exigencias de rigor necesarias para considerarse derechos y obligaciones jurídicas propiamente dichas. En este punto una distinción propuesta por el filósofo y economista Amartya Sen, también Premio Nóbel de economía, basada en Kant y utilizada por el experto independiente del grupo de trabajo sobre el derecho al desarrollo, puede ser de ayuda. Siguiendo a Kant, Sen distingue entre obligaciones perfectas e imperfectas. En las primeras, hay una correspondencia precisa entre el derecho y la obligación correlativa: “si una persona A tiene derecho a X, debe haber un agente B que tiene el deber de proveer ese X a A.” Por el contrario, en las que Kant llama obligaciones imperfectas, no hay una correlación precisa entre los derechos y las obligaciones exactas de agentes específicos. Hay lo que Sen caracteriza como demandas “dirigidas en términos generales a quien quiera pueda ayudar”. El “derecho”

subjetivo pasa a ser una “norma” de conducta o de acción de los agentes que pueden contribuir a realizarlo, sean estos otros individuos, el Estado o la comunidad internacional.

Concuero con el experto independiente Sengupta en que el derecho al desarrollo pertenece a esta categoría de obligaciones imperfectas. Ello no quiere decir que no haya que establecer su factibilidad; es necesario tener alguna idea acerca de quiénes son los titulares posibles y los obligados posibles y de qué manera estos últimos podrían coordinar su acción en un programa sistemático para realizar el derecho.

Volvamos, para estos fines, al texto de la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo. Según él el titular primario del derecho es el individuo, la persona humana. Ella es quien, de acuerdo al artículo 2, párrafo 1 “es el sujeto central del desarrollo y debe ser el participante activo y el beneficiario del derecho al desarrollo”. El contenido específico del derecho en tanto su titular es la persona humana es la *participación* en el desarrollo, en el triple sentido de tomar parte en el proceso, de contribuir a él y de gozar de sus frutos (artículo 1, párrafo 1) . El artículo 8, párrafo 2 de la Declaración agrega que “[l]os Estados deben alentar la participación popular en todas las esferas como factor importante para el desarrollo y para la plena realización de todos los derechos humanos” . La participación en el proceso, a su vez, implica el estar informado acerca de él (la transparencia), poder exigir cuentas a los responsables del proceso (la responsabilidad o *accountability*) y en última instancia influir en las decisiones a través de las cuales se realiza. En este sentido el derecho al desarrollo es lo que se ha denominado un derecho de participación, lo que lo hace diferente de los derechos económicos, sociales y culturales precedentes, donde el objetivo es que el individuo tenga acceso a ciertos bienes sociales – tales como educación, salud, trabajo- sin que importe su participación en el proceso por el cual dichos bienes sociales se hacen accesibles. Al incluir en el derecho al desarrollo la participación en el proceso mismo de realizar el desarrollo, el derecho al desarrollo reivindica la propiedad (“ownership”) del proceso de desarrollo para el individuo, que pasa por ello a ser no sólo beneficiario del desarrollo sino sujeto activo de él.

Estrechamente ligado a este elemento está un segundo componente del contenido del derecho al desarrollo en tanto derecho del individuo. Él es el derecho a que los beneficios y los costos del desarrollo, no sólo en su estadio final sino a lo largo del proceso, se repartan equitativamente. Nuevamente, este elemento es novedoso. En el caso de los derechos económicos, políticos y sociales se establece la obligación de los Estados de procurar que ciertos bienes sociales sean accesibles a todos. La cuestión de minimizar la desigualdad en el proceso de alcanzar esa accesibilidad no se plantea. En ese sentido, los derechos económicos, sociales y culturales tradicionales no son necesariamente incompatibles con políticas económicas que exijan sacrificios a los sectores más pobres en la esperanza de que al fin del proceso habrá un producto social acrecentado y su distribución será más equitativa. Este es precisamente el enfoque del llamado ajuste estructural propuesto por las instituciones de Bretton Woods, enfoque que, por el contrario, sería, incompatible con el derecho al desarrollo. También lo sería el argumento que las compañías transnacionales farmacéuticas esgrimieron al comienzo de su disputa con el gobierno de África del Sur acerca del precio de los medicamentos anti-retrovirales

para el SIDA. Las compañías argumentaron que debía aplicarse sin excepciones el Acuerdo sobre Derechos de Propiedad Intelectual Relacionados con el Comercio, o TRIPs, de la OMC porque ello, si bien puede afectar negativamente a los enfermos de SIDA de África, va en definitiva a hacer posible la continuación del progreso médico al compensar adecuadamente a las compañías por su inversión en investigación y desarrollo. La aplicación del derecho al desarrollo haría inválido dicho argumento.

Estos dos elementos –participación y equidad en el proceso de desarrollo- se dan también con respecto al segundo titular del derecho al desarrollo identificado en el artículo 1, a saber los pueblos. Sus correlatos en este caso son el derecho a la libre determinación y el derecho a la plena soberanía sobre sus riquezas y recursos naturales

Con respecto al tercer titular del derecho, los Estados, que de acuerdo al artículo 2 tienen el derecho “a formular políticas de desarrollo nacional adecuadas, con el fin de mejorar constantemente el bienestar de la población entera y de todos los individuos”, coincide con los profesores Anne Orford y Philip Alston cuando sostienen que en dicho caso el Estado es titular del derecho en tanto agente de la población entera y de todos los individuos, y respecto de otros agentes –no solamente otros Estados sino otros agentes económicos internacionales, tales como las empresas transnacionales- que pudieran tratar de negar o constreñir la capacidad del Estado de formular dichas políticas. Para citar a Alston, aquí el Estado actúa “como el medio a través del cual los derechos de los individuos pueden hacerse efectivos respecto de la comunidad internacional”.

En un sentido semejante, los Estado como titulares del derecho tienen la posibilidad de recabar de otros Estados –presumiblemente los de los países desarrollados- así como de las organizaciones internacionales el cumplimiento de la obligación de cooperar para lograr el desarrollo y superar los obstáculos al desarrollo, de modo de promover, según establece el artículo 3, párrafo 3 de la Declaración “un nuevo orden económico internacional basado en la igualdad soberana, la interdependencia, el interés común y la cooperación entre todos los Estados”. Esta obligación está reiterada en los artículos 3 y 4.

Con respecto a los obligados por el derecho al desarrollo, como había ya indicado, ellos son los mismo agentes que son sus titulares, en los contextos respectivos. “Todos los seres humanos tienen, individual y colectivamente, la responsabilidad del desarrollo” reza el artículo 2; y el artículo 3 establece el deber primordial de todos los Estados “de crear condiciones nacionales e internacionales favorables para la realización del derecho al desarrollo”, al paso que el artículo 4 establece que:

- 1. Los Estados tienen el deber de adoptar, individual y colectivamente, medidas para formular políticas adecuadas de desarrollo internacional a fin de facilitar la plena realización del derecho al desarrollo.*
- 2. Se requiere una acción sostenida para promover un desarrollo más rápido de los países en desarrollo. Como complemento de los esfuerzos de los países en desarrollo es indispensable una cooperación internacional eficaz para*

proporcionar a esos países los medios y las facilidades adecuados para fomentar su desarrollo global.

Este último es tal vez el elemento del derecho al desarrollo donde puede decirse que ha habido un cierto grado de progreso, al menos en la clarificación de los objetivos perseguidos . A través de las cumbres mundiales de la década de los noventa, y de instrumentos internacionales amplios como la Declaración del Milenio del año 2000, el Consenso de Monterrey sobre Financiación del Desarrollo del 2002 y la Conferencias de la UNCTAD de los años 2000 y 2004 se ha establecido un conjunto de principios sobre estrategias de desarrollo y sobre cooperación internacional para el desarrollo que, si bien todavía a nivel muy general, pueden servir de base a un esfuerzo sostenido de la comunidad internacional en favor del desarrollo.

A partir de esos cimientos, el concepto del derecho al desarrollo tiene el potencial para hacer una contribución fundamental a la problemática de la cooperación económica internacional. El derecho al desarrollo puede servir de nexo entre el discurso del desarrollo y el discurso de los derechos humanos. En los debates contemporáneos sobre el desarrollo hay una creciente preocupación por incorporar una perspectiva de derechos humanos, que implica pasar de un discurso basado en el concepto de necesidades a otro basado en el concepto de derechos. Resulta claro que ello tendría implicaciones profundas en la forma en que el tema se aborda y en que se toman decisiones de políticas. Una comparación, muy esquemática, de los dos conceptos puede ilustrar esas implicaciones. Las necesidades se satisfacen; los derechos se realizan. Las necesidades no implican obligaciones correlativas; los derechos sí implican obligaciones, por imperfectas que ellas puedan ser. Las necesidades no son necesariamente universales; los derechos lo son. Las necesidades pueden satisfacerse con estrategias dirigidas solamente a los resultados; los derechos exigen preocuparse tanto de los resultados como del proceso. Las necesidades pueden ordenarse jerárquicamente en orden de prioridad; los derechos son indivisibles, y no pueden ser violados a pretexto de realizar otros derechos. Las necesidades pueden enfrentarse a través de la caridad; la caridad es un insulto cuando se trata de hacer valer derechos.

Un concepto del derecho al desarrollo reconstruido a partir del tipo de lineamientos que he intentado resumir hoy podría ayudar a introducir este enfoque, evidentemente más anclado en la noción de dignidad humana , en el discurso del desarrollo. Hay muchos hechos que indican que ello es urgente. Termino citando solamente uno, por la importancia de su fuente y porque tuvo lugar hace sólo dos semanas (y con mi agradecimientos al profesor Roberto Aponte que me alertó acerca de él). Con ocasión de la visita a Washington de seis obispos centroamericanos, el Secretariado Episcopal de América Central y los Presidentes de los Comités de Política Nacional e Internacional de la Conferencia de Obispos Católicos de los Estados Unidos emitieron el 6 de este mes una declaración conjunta sobre el Tratado de Libre Comercio Estados Unidos-América Central. En su párrafo final la Declaración dice: “Lo reiteramos una vez más: el indicador moral de cualquier acuerdo comercial debería ser cómo dicho acuerdo afecta la vida y la dignidad de las familias y de los trabajadores pobres y vulnerables, cuya voz dentro de esta discusión debería recibir una atención especial”. No

creo que sea posible poner de manera más sucinta y al mismo tiempo más elocuente, lo que es, en efecto, la esencia misma del derecho al desarrollo.

Muchas gracias.