

**Edita**  
Instituto Universitario de Desarrollo  
y Cooperación (IUDC)  
Universidad Complutense de Madrid  
Donoso Cortés, 65-6ª  
28015 Madrid

**Consejo asesor**

Presidente:  
Antonio Fernández Poyato (FIIAPP)  
Vocales:  
Francisco Aldecoa Luzárraga (UCM)  
Carmelo Angulo Barturen  
(Embajada de España en México)  
Celestino del Arenal Moyúa (UCM)  
Carlos Berzosa Alonso-Martínez (UCM)  
Mª Emilia Casas Bahamonde  
(Tribunal Constitucional)  
Lorenzo Fernández Franco  
(IUDC-UCM)  
Francesc Granell Trías  
(Universidad Central de Barcelona)  
José Miguel Insulza Salinas  
(Organización de Estados Americanos)  
María A. González Encinar  
(Representación española en Bruselas)  
Norberto E. Consani (IRI-La Plata)

**Consejo de redacción**

Alfredo Arañuetes García (ICADE)  
Maribel Castaño García (UCM)  
Noé Comago Prieto  
(Universidad del País Vasco)  
José Déniz Espinós (UCM)  
Alfonso Dubois Migoya (HEGOA)  
Felipe González A.  
(Universidad del País Vasco)  
Rafael Grasa Hernández  
(Universitat Autònoma de Barcelona)  
José Antonio Nieto Solís (UCM)  
Gustavo Palomares Lerma (UNED)  
Irene Rodríguez Manzano  
(Universidad de Santiago de Compostela)  
Ignacio Soletto Martín  
(Fundación Carolina-CeALCI)

**Dirección**

L. Alfonso Gamó Rodríguez  
(Fundación Carolina-CeALCI)  
José Ángel Sotillo Lorenzo (UCM)

**Coordinadora editorial**

Enara Echart Muñoz (IUDC-UCM)

**Colaboradores**

Bruno Ayllón Pino (IUDC-UCM)  
Cecilia Carballo de la Riva  
(Fundación IPADE)  
Florencio Gudiño (EUROSociAL)  
Carlos Illán Sailer (Parlamento Europeo)  
Ruth Jaramillo Blasco (AECID)  
Elena Pérez-Villanueva (Embajada de  
España en Tailandia)  
Francisco Rey Marcos (IECAH)  
Joaquín Tasso (Comisión Europea)  
Juan M. Toledano (IUDC-UCM)  
Javier Surasky (IRI-La Plata)

**Secretaría de redacción**

Silvia Pescador Hernández (IUDC-UCM)  
Jorge García Burgos (IUDC)

ISSN: 1137-8875  
D.L.: M-21909-1997



IUDC - UCM

# Revista Española de DESARROLLO Y COOPERACIÓN

Nº 23  
INVIERNO 2009

## TEMA CENTRAL: Derechos Humanos y Desarrollo

El derecho al desarrollo y la  
cooperación para el desarrollo en el  
60 aniversario de la Declaración  
Universal de los Derechos Humanos **5**  
*Irene Rodríguez Manzano  
y Carlos Teijo García*

El derecho al desarrollo: estado de la  
cuestión **17**  
*Nicolás Angulo Sánchez*

Protocolo Facultativo del Pacto  
Internacional de Derechos  
Económicos, Sociales y Culturales **31**  
*Carlos Villán Durán*

La introducción del enfoque basado  
en derechos humanos en la  
Cooperación Española **55**  
*Miguel Ángel Lombardo*

La Unión Europea ante la democracia  
y los derechos humanos: entre los  
principios de la superpotencia civil y  
la defensa de los intereses **67**  
*José Ángel Sotillo Lorenzo*

Condicionalidad de la ayuda  
y derechos humanos: un balance  
de las sanciones en cooperación para  
el desarrollo. **85**  
*Juan Pablo Prado Lallande*

El derecho al desarrollo. Un análisis de la teoría de las capacidades desde la perspectiva de género <i>Yanira Zúñiga Añazco</i>	<b>99</b>
Los derechos humanos de los migrantes <i>Rhina Cabezas y Juncal Gilsanz</i>	<b>113</b>
La cooperación con los pueblos indígenas: un nuevo marco de compromiso con el etnodesarrollo basado en derechos <i>Rosa de la Fuente Fernández</i>	<b>127</b>
Recursos bibliográficos <i>Juncal Gilsanz Blanco</i>	<b>145</b>

## **OTROS TEMAS**

La sociedad de la información desde la perspectiva de los Bienes Públicos Globales <i>Gorka Orueta Estíbariz</i>	<b>151</b>
---	------------

## **SECCIONES FIJAS**

La agenda de la cooperación internacional para el desarrollo: en algún lugar entre la seguridad y la crisis financiera global <i>Juan Pablo Prado Lallande</i>	<b>167</b>
---	------------

<b>RESEÑAS</b>	<b>181</b>
----------------	------------

Este número de la REDC cuenta con el apoyo de la Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación. Los contenidos de los artículos son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no debe considerarse que representen las opiniones de las instituciones responsables de la edición y financiación de la Revista.

### **Cómo contactar con el IUDC-UCM:**

INSTITUTO UNIVERSITARIO DE DESARROLLO Y COOPERACIÓN.  
UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID (IUDC-UCM)  
Donoso Cortés, 65 - Sexto. 28015 Madrid  
Teléfonos: (+34-1) 394 64 09 / 18. Fax: (+34-1) 394 64 14  
Correo electrónico: iudcucm@pdi.ucm.es  
URL: <http://www.ucm.es/info/IUDC>

---

**TEMA CENTRAL**  
**DERECHOS HUMANOS**  
**Y DESARROLLO**

---



---

# EL DERECHO AL DESARROLLO Y LA COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO EN EL 60 ANIVERSARIO DE LA DECLARACIÓN UNIVERSAL DE LOS DERECHOS HUMANOS: A MODO DE INTRODUCCIÓN

IRENE RODRÍGUEZ MANZANO  
Y CARLOS TEIJO GARCÍA\*

---

El 10 de diciembre de 2008 se conmemora el 60 aniversario de la adopción, por parte de la Asamblea General de las Naciones Unidas, de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH). La efeméride brinda a la *Revista Española de Desarrollo y Cooperación* un pretexto perfecto —e innecesario a la vez, dada la propia sustantividad del debate— para organizar un diálogo a varias voces en torno a la relación que mantiene en la actualidad la práctica de la cooperación para el desarrollo con el discurso (y también con la práctica, conviene aclararlo desde ya mismo) sobre la protección internacional de los derechos humanos.

No hay duda alguna al respecto de que, si nos quedamos exclusivamente en un nivel de análisis retórico, se puede avanzar por anticipado la conclusión de que no se vislumbran problemas por lo que se refiere a los vínculos entre desarrollo y derechos humanos. Tanto los profesionales del desarrollo como los que se dedican a la defensa de los derechos humanos encaminan sus esfuerzos a lograr que todo individuo pueda disfrutar de una vida digna que le permita explotar sus potencialidades. O, dicho con las palabras más autorizadas del

---

\* Irene Rodríguez Manzano es Profesora Titular de Relaciones Internacionales de la Universidad de Santiago de Compostela y Carlos Teijo García es Profesor Contratado Doctor de Derecho Internacional Público de la misma Universidad.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), “el desarrollo humano y los derechos humanos se aproximan suficientemente en cuanto a motivaciones y preocupaciones para ser compatibles y congruentes, y son suficientemente diferentes desde el punto de vista de su concepción y estrategia para complementarse entre sí”<sup>1</sup>. Por tanto, es imposible que haya contradicción entre la práctica de la cooperación para el desarrollo y la de los derechos humanos, ya que necesariamente ambas deben retroalimentarse.

Aun sin negar la premisa de este argumento (esto es, aun aceptando que el derecho al desarrollo y la prestación de cooperación para el desarrollo se enraízan a nivel discursivo en el plano de la tutela jurídica de los derechos humanos, como veremos detalladamente en estas páginas y también a lo largo de todo el monográfico) resulta pertinente trascender este primer acercamiento aproblemático a la cuestión para permitir que aflore un segundo sustrato de debate, más amplio y complejo, en el que se entrelazan, desde un punto de vista eminentemente práctico, preguntas como las siguientes: ¿de qué forma trasladamos, en realidad, el enfoque basado en los derechos humanos a la programación y a la gestión de intervenciones específicas de desarrollo? ¿por qué este enfoque está ausente de las estrategias de acción de una parte significativa de los donantes de ayuda? ¿es un obstáculo o no la concepción holística de los derechos humanos para una aproximación a la práctica del desarrollo que tiene que basarse inevitablemente en el establecimiento de prioridades entre los logros a alcanzar? ¿pueden llegar a suponer en alguna medida las actuales metas operativas del sistema internacional de ayuda —digamos los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)— un menoscabo de los compromisos asumidos por los Estados en virtud de las obligaciones en materia de derechos humanos que les sujetan? ¿existe el riesgo de transformar los ODM en una herramienta tecnocrática que amenace con socavar la dimensión política que es inherente a la incorporación de los derechos humanos a la práctica del desarrollo?... en fin, la lista de interrogantes podría continuar.

Las respuestas a estas cuestiones y a otras similares proliferan en la actualidad, tanto a nivel teórico como práctico, poniendo de manifiesto que la incuestionable vinculación que existe entre derechos humanos y desarrollo (aunque se de por descontada discursivamente) tiene que ser todavía perfilada mediante un debate en profundidad que permita incorporarla con normalidad a la dimensión operativa de la lucha contra la pobreza. No en vano, Alston emplea una metáfora muy afortunada para hacer referencia a la des-conexión entre ambas realidades cuando apunta que las comunidades epistémicas del desarrollo y de los derechos humanos, junto con las inevitables pragmáticas discursivas que

---

1. PNUD: *Informe sobre Desarrollo Humano 2000*, PNUD/Ediciones Mundi-Prensa, Madrid, 2000, p. 19.

generan y arrastran a sus espaldas, son *barcos que se cruzan en la noche*<sup>2</sup>. En el desencuentro y la incomunicación entre ambas comunidades anidan las razones para explicar que todavía atesoremos un nutrido repertorio de dudas sobre las auténticas implicaciones del enfoque basado en derechos humanos en la cooperación para el desarrollo.

Con la indisimulada intención de buscar puntos de encuentro y de debate entre las comunidades epistémicas de la cooperación para el desarrollo y de los derechos humanos, el presente monográfico de la REDC se suma este diálogo interdisciplinar, contando con un amplio elenco de aportaciones. Desde una perspectiva más general, abren este monográfico los trabajos de Nicolás Angulo, que plantea un estado de la cuestión sobre el derecho al desarrollo, analizando cómo la incidencia de la globalización ha dificultado la consecución del mismo, y de Carlos Villán, que disecciona el recientísimo Protocolo Facultativo al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) que ha adoptado el Consejo de Derechos Humanos de la ONU, con el objetivo de demostrar la progresiva consolidación tanto de la justiciabilidad de los DESC como de su tutela a nivel internacional. En segundo lugar, desde un plano operativo que se centra en la incorporación del enfoque de derechos humanos a la práctica de los actores del sistema de cooperación, los artículos de José Ángel Sotillo y de Miguel Ángel Lombardo analizan, respectivamente, la práctica de la Unión Europea y de España en la materia, mientras que Juan Pablo Prado aborda —por otra parte y ya con carácter general por referencia a todos los donantes— la problemática de los efectos indeseados que tienen las sanciones relativas a la suspensión de la ayuda en situaciones de violación grave de los derechos humanos en los países receptores. Por último, cierra el monográfico un tercer bloque de contribuciones en el que se analizan tres proyecciones específicas, entre las múltiples existentes, de la incorporación del enfoque centrado en los derechos humanos a la práctica de la cooperación para el desarrollo, en concreto en los ámbitos del género (a cargo de Yanira Zúñiga), del etnodesarrollo de los pueblos indígenas (Rosa de Fuente) y de la situación de los migrantes en tránsito (Rhina Cabezas y Juncal Gilsanz).

Antes de entrar en el análisis de las diferentes colaboraciones recogidas en este monográfico, sin embargo, queremos dejar establecidas algunas coordenadas de carácter general que consideramos que contribuyen a contextualizar el debate sobre desarrollo y derechos humanos:

---

2. ALSTON, Philip: "Ships Passing in the Night: The Current State of the Human Rights and Development Debate Seen Through the Lens of the Millennium Development Goals", *Human Rights Quarterly*, vol. 27, nº 3, August 2005, pp. 755-829.

1. La promoción de los derechos humanos y la lucha contra la pobreza están estrechamente relacionadas y se refuerzan entre sí, generando un *círculo virtuoso*. Esta idea se ha formulado de manera sistemática desde la última década del siglo pasado, tras la adopción por la Asamblea General de las Naciones Unidas de la *Declaración sobre el Derecho al Desarrollo* y la articulación de un consenso en la materia que ha sido fijado, con particular nitidez, en la *Declaración y el Programa de Acción de Viena* de 1993<sup>3</sup>, en la *Declaración del Milenio*<sup>4</sup> y, por último, en el *Documento Final de la Cumbre Mundial 2005* y en el informe preparatorio previo del Secretario General, *Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos*<sup>5</sup>.
2. Con anterioridad, las relaciones entre derechos humanos y desarrollo habían seguido caminos de acción internacional paralelos que rara vez se entrecruzaron. Ciertamente ya existía en la propia Declaración Universal de los Derechos Humanos una base embrionaria para la afirmación de esta convergencia al señalar, por un lado, el artículo 22, que toda persona tiene derecho a “la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad” mientras que, por otra parte, el artículo 28 de este texto afirma el derecho de los seres humanos “a que se establezca un orden social e internacional en el que los derechos y libertades proclamados en esta Declaración se hagan plenamente efectivos”. Pero los poderosos condicionantes de la política internacional de la época retrasaron la asunción de una “aproximación holística” a la naturaleza indivisible de los derechos humanos hasta finales del siglo pasado. Así se evidencia, por ejemplo, en la adopción en paralelo por parte de la Asamblea General de las Naciones Unidas —el 16 de diciembre de 1966— del *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos* (PIDCP) y del *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales* (PIDESC), a pesar de que en el preámbulo de los mismos se admite “que no puede realizarse el ideal del ser humano libre en el disfrute de las libertades civiles y políticas y liberado del temor y de la miseria, a menos que se creen condiciones que permitan a cada persona gozar de sus derechos civiles y políticos, tanto como de sus derechos

3. Que reafirman “el derecho al desarrollo, según se proclama en la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo, como derecho universal e inalienable y como parte integrante de los derechos humanos fundamentales”. *World Conference on Human Rights. Vienna, 14-25 June 1993. Report of the World Conference on Human Rights. Report of the Secretary-General*. NU.Doc. A/CONF.157/24 (Part I), 13 October 1993, párrafo 10.

4. Cf. sección V sobre *derechos humanos, democracia y buen gobierno*, en especial los párrafos 24 y 25. *Declaración del Milenio*. NU.Doc. A/RES/55/2, de 13 de septiembre de 2000.

5. *Documento Final de la Cumbre Mundial 2005*. NU.Doc. A/RES/60/1, de 24 de octubre de 2005, párrafo 9. *Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos*. NU.Doc. A/59/2005, de 21 de marzo de 2005, párrafo 17.

económicos, sociales y culturales”. En idéntico sentido a esta disposición se expresan la *Proclamación de Teherán*, emanada de la Conferencia Internacional de Derechos Humanos de 1968, y la *Declaración sobre el Progreso y el Desarrollo en lo Social*, adoptada por la Asamblea General el 11 de diciembre de 1969. Reconociendo la indivisibilidad e interdependencia de los derechos humanos, ambos textos muestran el descontento de gran parte de la comunidad internacional con la escisión introducida con la adopción de los pactos<sup>6</sup>.

3. La superación definitiva de esta división entre derechos civiles y políticos y derechos económicos, sociales y culturales, unida a una nueva aprehensión del desarrollo, va a posibilitar que en la última década del siglo pasado se produzca la convergencia entre derechos humanos y lucha contra la pobreza. En su nueva concepción, el desarrollo se aleja de su tradicional identificación con el crecimiento económico para centrarse en las necesidades reales de los seres humanos, integrando ignoradas y relevantes dimensiones. Entre estas últimas, se reconoce que la incorporación de los principios normativos fundamentales que sostienen el corpus de los derechos humanos —participación, responsabilidad, igualdad y no discriminación o “empoderamiento”— constituye un elemento crucial para las estrategias de alivio de la pobreza. El resultado de este proceso no es otro que la emergencia del concepto de *desarrollo humano* que implica, como advierte el PNUD, “crear un entorno en el que las personas puedan hacer plenamente realidad sus posibilidades y vivir en forma productiva y creadora de acuerdo con sus necesidades e intereses” y que, por lo tanto, supone una “ampliación de las opciones que (los pueblos) tienen para vivir de acuerdo con sus valores”<sup>7</sup>.
4. En este marco madura la idea de integrar un *enfoque basado en los derechos humanos* en la práctica del desarrollo. Este consiste en un marco conceptual para el proceso de desarrollo humano que, desde un punto de vista normativo, se basa en las normas internacionales de derechos humanos y, desde un punto de vista operacional, se orienta a la promoción y la protección de los derechos humanos, con el propósito de corregir las prácticas discriminatorias y el injusto reparto del poder que obstaculizan el progreso en materia de desarrollo. En tal sentido, este enfoque “sitúa a las personas en primer lugar y promueve un desarrollo centrado en el ser humano, reconoce la dignidad inherente de todos los seres humanos sin distinción, reconoce y promueve

6. *Proclamación de Teherán. Acta Final de la Conferencia Internacional sobre Derechos Humanos*. NU.Doc. A/CONF.32/41 (1968), párrafo 13. *Declaración sobre el Progreso y el Desarrollo en lo Social*. NU.Doc. AG. Resolución 2542 (XXIV), de 11 de diciembre de 1969, Parte II: objetivos.

7. PNUD: *Informe sobre Desarrollo Humano 2001*, PNUD/ Ediciones Mundi-Prensa, Madrid, 2001, p. 11.

la igualdad de hombres y mujeres, promueve la igualdad de oportunidades y opciones para todos..., promueve sistemas nacionales e internacionales basados en la equidad económica, el acceso equitativo a los recursos públicos y la justicia social y promueve el respeto mutuo entre las personas...”<sup>8</sup>. Así las cosas, una de las características centrales del enfoque basado en los derechos humanos es su consideración del desarrollo como un proceso, lo que implica una nueva aprehensión de la relación entre medios y objetivos. En tal sentido, ya no se trata de valorar los medios en virtud de su efectividad en el logro de los objetivos, sino de enjuiciarlos en cuanto tales, juzgando, por ejemplo, su adhesión a los principios de derechos humanos o su capacidad para “empoderar” a los sectores excluidos. El centro de atención se desplaza, por lo tanto, de los resultados del proceso de desarrollo al proceso en sí mismo, de la viabilidad de los medios a su valor intrínseco. La integración de los derechos humanos en las intervenciones de desarrollo no se limita, en definitiva, a evitar actuaciones que contradigan dichos derechos, sino que requiere también que tales intervenciones tengan en cuenta el régimen internacional de derechos humanos, en tanto que marco de referencia en el que identificar los objetivos del proceso de desarrollo y los principios normativos fundamentales que han de guiar este proceso.

5. Como primera consecuencia de la convergencia discursiva entre derechos humanos y desarrollo, la articulación jurídica del derecho al desarrollo se ha visto robustecida. Sin extendernos en la cuestión<sup>9</sup> puede señalarse, a modo de marcador institucional de esta evolución, el establecimiento por parte de la Comisión de Derechos Humanos de un mecanismo extraconvencional destinado al seguimiento del derecho al desarrollo. Los informes tanto del Grupo de Trabajo como del Experto Independiente en la materia han permitido avanzar no sólo en la definición de este derecho sino también en la identificación de los titulares de las prerrogativas que implica y, sobre todo, en la determinación de los sujetos a quienes vinculan las obligaciones derivadas del mismo<sup>10</sup>.

---

8. HÄUSERMANN, Julia: *A Human Rights Approach to Development*, Rights and Humanity, London, 1998, p. 32.

9. Al respecto véase: AGUIRRE, Daniel *The Human Right to Development in a Globalized World*, Ashgate, Burlington, 2008; BARD, A. Andreassen; MARKS, Stephen P. (eds.): *Development as a Human Right: Legal, Political, and Economic Dimensions*, Harvard School of Public Health, Cambridge, 2007; SENGUPTA, Arjun; NEGI, Archana; BASU, Moushumi (eds.), *Reflections on the Right to Development*, Sage, New Delhi, 2005.

10. Como advierte el Experto Independiente en su segundo informe, “tener un derecho significa estar facultado para reivindicar algo de valor ante otras personas, instituciones, el Estado o la comunidad internacional, quienes a su vez tienen la obligación de otorgar o ayudar a otorgar ese “algo” de valor”, *Informe del experto independiente sobre el derecho al desarrollo*, Sr. Arjun Sengupta, con arreglo a lo dispuesto en la resolución 54/175 de la Asamblea General y en la resolución 2000/5 de la Comisión de Derechos Humanos. NU.Doc. A/55/306, de 17 de agosto de 2000, párrafo 6.

La Declaración sobre el derecho al desarrollo precisa, a este respecto, que los Estados son los responsables principales de respetar, promover y ejecutar el derecho al desarrollo, debiendo, en el plano nacional, formular políticas adecuadas de desarrollo internacional que faciliten su plena realización, crear un entorno favorable para su materialización, adoptar medidas enérgicas para eliminar las violaciones masivas y patentes de los derechos humanos y fomentar la observancia y disfrute de estos últimos, sin establecer diferencias entre los derechos civiles y políticos y los derechos económicos, sociales y culturales. Concretando más, el párrafo 1 del artículo 8 de la Declaración establece que la realización de este derecho exige a los Estados tomar medidas que garanticen “la igualdad de oportunidades de todos en cuanto al acceso a los recursos básicos, la educación, los servicios de salud, los alimentos, la vivienda, el empleo y la justa distribución de los ingresos” y que logren que la mujer “participe activamente en el proceso de desarrollo”.

6. En el mismo sentido, la práctica de los órganos de control del sistema internacional de los derechos humanos ha permitido avanzar, desde la perspectiva del desarrollo, en la determinación del contenido de las obligaciones que sujetan a los Estados en materia de lucha contra la pobreza. De este modo, hay que entender las directrices que proporciona el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Com.DESC) cuando aclara que —pese a la flexibilidad que otorga el Pacto al señalar que dichos derechos pueden realizarse de manera progresiva en función de la disponibilidad de recursos— los Estados parte en el tratado tienen la obligación fundamental e inderogable de garantizar a toda la población, sin discriminación alguna, unos niveles esenciales mínimos de derechos, con inclusión de los derechos a la alimentación y la vivienda adecuadas, la protección de la salud y la educación<sup>11</sup>.
7. Una segunda consecuencia de la referida convergencia discursiva entre derechos humanos y desarrollo es la que ha permitido promover también un avance, muy gradual en este caso, en la determinación de las obligaciones de asistencia y cooperación internacionales que vinculan a los Estados más avanzados. De acuerdo con la Declaración sobre el derecho al desarrollo, la Declaración del Milenio y otros textos recientes que expresan una convicción similar cabe afirmar que “los Estados tienen el deber de cooperar mutuamente para lograr el

11. En especial, debe prestarse atención en este punto a las observaciones vertidas por el Com.DESC en su Observación general n° 3 sobre la naturaleza de las obligaciones de los Estados partes en el Pacto, así como, de forma más específica, en las Observaciones Generales n° 12 (derecho a una alimentación adecuada), n° 13 (derecho a la educación) y n° 14 (derecho a la salud).

desarrollo y eliminar los obstáculos al desarrollo”<sup>12</sup>. Así lo señala expresamente Naciones Unidas al establecer un marco conceptual sobre pobreza y derechos humanos<sup>13</sup>. Y así lo insinúa también, aunque centrando más la atención en las metas actuales del sistema internacional de ayuda, el Asesor Especial del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) sobre los ODM cuando apunta que, en atención a la multitud de declaraciones multilaterales y de programas nacionales de acción que los sustentan en la actualidad, una parte de estos podría incluso llegar a ser considerada como derecho obligatorio por vía consuetudinaria, sobre todo si hacemos la evidente salvedad del ODM 8<sup>14</sup>. Aún a pesar de la acumulación de práctica coincidente respecto a los ODM en el escenario internacional contemporáneo, parece difícil aceptar la transformación de los compromisos políticos que recogen (por muy amplios que estos sean) en obligaciones jurídicamente vinculantes; sobre todo si tenemos en cuenta, por un lado, la imposibilidad de individualizar la responsabilidad que derive del eventual incumplimiento de unas metas que han sido establecidas para la comunidad internacional en su conjunto y, por otro lado, si atendemos al hecho de que algunos de los donantes de ayuda más significativos han objetado expresamente la idea de que su práctica en materia de cooperación derive de una obligación jurídica. Con todo, hay que admitir que la mera formulación de este tipo de argumentos es indicativa de un proceso gradual de reforzamiento de la dimensión jurídica de las obligaciones estatales en el ámbito de la cooperación para el desarrollo.

8. En cualquier caso, la referencia que hemos hecho a los ODM como soporte estratégico para el sistema internacional de ayuda nos da ocasión para señalar qué puede aportar, desde la óptica del desarrollo, el enfoque basado en los derechos humanos a la práctica de la cooperación. En principio, cabe partir de que los derechos humanos y los ODM se refuerzan y solapan mutuamente, siendo estos últimos un dispositivo orientado hacia la consecución progresiva por parte de cualquier Estado de las obligaciones fundamentales que ha asumido internacionalmente con relación al bienestar humano de su población. Incluso prescindiendo del relevante inconveniente de que algunos ODM no reflejan siquiera el nivel mínimo básico de derechos económicos,

---

12. Declaración sobre el derecho al desarrollo. NU.Doc. A/RES/41/128, de 4 de diciembre de 1986, artículo 3, párrafo 3.

13. ACNUDH, *Los derechos humanos y la reducción de la pobreza: un marco conceptual*, Naciones Unidas, Nueva York/Ginebra, 2004, pp. 30-34.

14. ALSTON, Philip: *Op. Cit.*, p. 774.

sociales y culturales que los Estados se han comprometido a garantizar de inmediato<sup>15</sup>, es posible adoptar este punto de partida a nivel discursivo. Sin embargo, las dificultades surgen en el tránsito desde la teoría hasta la práctica, en el que se diluye con frecuencia el análisis de los problemas de derechos humanos ligados al desarrollo. Resulta esclarecedor, en este sentido, el estudio de Alston sobre los Informes de seguimiento de los ODM que han sido publicados en diversos países, en el que se pone de manifiesto tanto la escasa atención que prestan gobiernos e instituciones multilaterales a los derechos humanos como la normalidad con la que esta práctica es asumida por el conjunto de la comunidad de desarrollo. En concreto, llega a resultar chocante que incluso la Oficina de Evaluación del PNUD sobre los ODM admita que “sería poco razonable esperar que un gobierno discuta temas ‘sensibles’, como la documentación de violaciones de derechos humanos, la discriminación de comunidades marginales, el abandono de áreas geográficas remotas, o la pervivencia de conflictos no resueltos, sobre todo si está cerca un período electoral”<sup>16</sup>. Sobre este enfoque se cierne la mayor crítica, realizada desde la óptica de los derechos humanos, a la práctica de la programación y el seguimiento de los ODM —y, en general, de la cooperación para el desarrollo— puesto que si no se reconocen y analizan en los diferentes informes de seguimiento los problemas de derechos humanos existentes, junto con su ineludible dimensión política, se está excluyendo de cada ejercicio evaluador la comprensión de los principales obstáculos que impiden la realización de las metas de desarrollo<sup>17</sup>.

9. A fin de promover la plena integración de los derechos humanos en la práctica del desarrollo, han aparecido en los últimos años directrices y manuales que avanzan en la conformación del *enfoque basado en los*

15. El ACNUDH ha señalado este mismo año que “a pesar de que se supone lo contrario, el contenido de algunas metas de los ODM no está de acuerdo con los derechos humanos. El objetivo 2 no tiene en cuenta el requisito de la educación primaria gratuita, y la reduce básicamente a una estrategia. El objetivo 3 establece la autonomía de la mujer como objetivo, pero la meta 3.A se centra solamente en la enseñanza. La meta 7.D se centra en mejorar la vida de 100 millones de habitantes de tugurios, mientras que un enfoque basado en los derechos humanos prestaría más atención a la seguridad básica de tenencia para todos, que en la práctica puede ser más asequible”, ACNUDH, *Reivindicar los Objetivos de Desarrollo del Milenio: un enfoque de derechos humanos*, Naciones Unidas, Nueva York/Ginebra, 2008, p. 5.

16. UNDP, *Millennium Development Goals Reports: An Assessment*, UNDP, New York, 2003, p. 29.

17. Como señala Alston “si no es posible mencionar temas sensibles como la profundamente arraigada discriminación contra la mujer, la exclusión efectiva del proceso de desarrollo de grupos minoritarios de carácter racial, lingüístico, religioso o de otro tipo, o el sistemático hostigamiento de cualquiera que exprese puntos de vista diferentes o alternativos, entonces el informe [sobre los ODM] no sólo será irreal por naturaleza sino que será también incapaz de afrontar las medidas críticas que deben ser adoptadas para que se alcancen los ODM. Cualquier aproximación que ignore los derechos humanos o que los trate tan solo como una jerga de moda está negando una dimensión crucial de la ecuación del desarrollo y pasando por alto el potencial empoderador de los derechos”. ALSTON, Philip: *Op. Cit.*, p. 797.

*derechos humanos*. Las agencias de Naciones Unidas han adoptado un entendimiento común sobre el mismo que resume sus orientaciones básicas en los tres parámetros siguientes: 1) Todos los programas de cooperación, las políticas y la asistencia técnica para el desarrollo deben promover la realización de los derechos humanos tal y como se establece en la DUDH y otros instrumentos internacionales de derechos humanos. 2) Las normas de derechos humanos contenidas en la DUDH y otros instrumentos internacionales de derechos humanos, y los principios derivados de ellas, deben orientar la cooperación y la programación para el desarrollo en todos los sectores y en todas las fases del proceso de programación. 3) Y, por último, la cooperación para el desarrollo debe contribuir a la mejora de las capacidades de los “titulares de deberes” (es decir, de los Estados) para el cumplimiento de sus obligaciones y las capacidades de los “titulares de derechos” para reclamar éstos<sup>18</sup>. Estos criterios de validez del enfoque basado en derechos humanos están siendo, a la postre, concretados en documentos de trabajo —repletos de ejemplos y supuestos prácticos— que facilitan la tarea de operativizar esta aproximación<sup>19</sup>.

10. En definitiva, por tanto, los derechos humanos internacionales proporcionan un marco normativo de carácter obligatorio para la formulación de las estrategias orientadas hacia la reducción de la pobreza. A nivel material, desde la práctica del desarrollo, este enfoque aporta el valor añadido de afirmar el carácter jurídicamente vinculante de los derechos humanos ligados a la lucha contra la pobreza y de facilitar a los agentes de las intervenciones de desarrollo una doctrina normativa que ya ha sido elaborada por parte de los órganos internacionales de control de las obligaciones estatales; a día de hoy, es cierto que estos no han delimitado todavía con precisión el contenido de algunos derechos y de las correlativas obligaciones que generan (pensemos, por ejemplo, en el derecho a la seguridad social), pero sí han llevado a cabo esta labor por relación a derechos básicos para el desarrollo como son el derecho a la educación, a la alimentación o a la sanidad, si bien este acervo doctrinal continúa infrutilizado en el discurso reivindicativo

---

18. UNITED NATIONS: “The Human Rights Based Approach to Development Cooperation: Towards a Common Understanding among UN Agencies”, en Report from the Second Interagency Workshop on Implementing a Human Rights-based Approach in the Context of UN Reform. Stamford, USA, May 5-7 2003, p. 17.

19. Pese a que esta labor ha sido desarrollada también a nivel bilateral, valgan por todos como ejemplo las publicaciones del PNUD *Indicators for Human Rights-Based Approach to Development Cooperation and Programming: A User’s Guide*, March 2006, y *Applying a Human Rights-Based Approach to Development Cooperation and Programming: A UNDP Capacity Development Resource*, september 2006, así como los documentos del ACNUDH *Principios y directrices para la integración de los derechos humanos en las estrategias de reducción de la pobreza* (HR/PUB/06/12, 2006) y *Reivindicar los Objetivos de Desarrollo del Milenio: un enfoque de derechos humanos* (HR/PUB/08/3, 2008).

sobre desarrollo. Por otra parte, también conviene insistir, a nivel institucional y de procedimiento, en la importancia que reviste la rendición de cuentas para un enfoque basado en los derechos humanos. Por un lado, no puede olvidarse que los mecanismos convencionales y extraconvencionales para el control de las normas de derechos humanos constituyen instrumentos privilegiados para fiscalizar, en el plano internacional, que los Estados cumplen con sus obligaciones en materia de lucha contra la pobreza, aunque esta potencialidad está lejos de ser desarrollada en la actualidad en toda su extensión. Mientras que, por otra parte, la normativa internacional obliga a los Estados a establecer una serie de mecanismos internos para la tutela de derechos que contribuyen (cuando son objeto de reivindicación social y de un control jurídico eficaz) a mejorar las capacidades de las personas y, como consecuencia de ello, a luchar contra la pobreza entendida en un sentido amplio.

11. Aún sin perder de vista las debilidades que presenta —sobre todo en el plano de las normas secundarias de aplicación— el Derecho Internacional de los derechos humanos, resulta necesario alentar la incorporación del enfoque basado en el mismo a la práctica del desarrollo. En primer lugar, por el valor vinculante de las normas que sustentan la intervención de desarrollo y por la legitimidad añadida que estas aportan al proceso. En segundo término, porque el enfoque de derechos humanos brinda, a nivel práctico, un marco para la mejora de las prácticas de desarrollo y garantiza un proceso de adopción de decisiones razonable, transparente y beneficioso para los que viven en la pobreza. Y, por último, aunque no por ello menos importante, porque la adopción de un enfoque basado en los derechos humanos obliga a recuperar el potencial transformador de la lucha contra la pobreza, entendida como el combate contra la falta de poder y la exclusión social. Dicho de otra forma, frente a una visión del desarrollo que corre el riesgo de deslizarse en ocasiones hacia una desmovilizadora asepsia tecnocrática<sup>20</sup> el enfoque basado en los derechos humanos supone una apuesta por la *extension du domaine de la lutte* en la práctica del desarrollo.

20. SAITH, Ashwani: "From universal values to Millennium Development Goals: Lost in translation", *Development and Change*, vol. 37, nº 6, November 2006, pp. 1167-1199.

La Fundación IPADE (Instituto de Promoción y Apoyo al Desarrollo) es una Organización No Gubernamental de Desarrollo que desde 1987 trabaja por el desarrollo humano sostenible de poblaciones vulnerables de América Latina, África y Asia.

Desde entonces ha hecho posible que miles de familias de una treintena de países dispongan de agua potable y electricidad en sus viviendas. Hoy, a través de sus proyectos de desarrollo, está presente en Ecuador, Bolivia, Perú, Guatemala, Mauritania, Marruecos, Túnez y Filipinas.

Su trabajo sobre el terreno lo compagina con proyectos de sensibilización y educación para el desarrollo dirigidos a la población española en materia de desarrollo sostenible, la relación entre la degradación medioambiental y la pobreza o la necesidad de un compromiso de todos para alcanzar en 2015 los Objetivos de Desarrollo del Milenio de Naciones Unidas.

Con tu colaboración, nuestro trabajo es posible.

¡Únete!



### Hazte socio-colaborador de IPADE

Nombre y apellidos	NIF	
Domicilio	Población	CP
Provincia	Teléfono	E-mail

Mi colaboración es de: 10€  20€  30€  50€  Otra   
Con periodicidad: Trimestral  Semestral  Anual  Única

Transferencia a la cuenta corriente: **La Caixa nº 2100 2337 49 0200098999**

DOMICILIACIÓN BANCARIA:

Banco/Caja	Domicilio	CP
Población	Provincia	Titular
Cuenta	Firma y Fecha	

\_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 20\_\_

---

# EL DERECHO AL DESARROLLO: ESTADO DE LA CUESTIÓN

NICOLÁS ANGULO SÁNCHEZ\*

---

## **PALABRAS CLAVE**

*Derecho al desarrollo, Declaración Universal de los Derechos Humanos, Desarrollo Humano Sostenible, Mundialización, Derecho internacional.*

## **RESUMEN**

*El derecho al desarrollo es un derecho humano que engloba el conjunto de los derechos humanos y pone de manifiesto la universalidad, interdependencia e indivisibilidad de dichos derechos. Sin embargo la mundialización que se está imponiendo en la actualidad se caracteriza por una visión marcadamente individualista y mercantil de la realidad humana, sin preocuparse por las enormes desigualdades económicas y sociales existentes, y lo que es peor: agravándolas y aumentándolas aún más.*

## **ABSTRACT**

*The right to development is a human right that includes the ensemble of human rights and shows the universality, interdependence and indivisibility of such rights, but the globalization which is being imposed nowadays is characterized by a vision of human reality that is essentially individualistic and commercial, with no concern for the dramatic current economic and social inequalities, and what's worse, aggravating them and making them even deeper.*

---

\* Doctor en Derecho y autor de *El derecho humano al desarrollo frente a la mundialización del mercado*, Iepala, Madrid, 2005 (véase reseña en *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, nº 17).

## RÉSUMÉ

*Le droit au développement est un droit humain qu'englobe tous les droits humains et met en lumière l'universalité, l'interdépendance et l'indivisibilité de tels droits. Cependant, la mondialisation imposée actuellement est caractérisée par une vision très individualiste et mercantile de la réalité humaine, sans se préoccuper des énormes inégalités économiques et sociales qu'existent, et ce qu'est pire, en les aggravant et augmentant plus encore.*

## Introducción

El derecho al desarrollo humano y sostenible se presenta en el mundo actual como un derecho humano de tercera generación junto a otros derechos humanos como los relativos al medio ambiente, a la paz, a la asistencia humanitaria o al patrimonio común de la humanidad, los cuales ponen de relieve la necesaria dimensión de *solidaridad* que debe impregnar la concepción, interpretación y aplicación de todos los derechos humanos. Esta dimensión solidaria es pertinente frente a la actual globalización o mundialización neoliberal, la cual impone una visión marcadamente individualista, mercantil y financiera de la realidad humana, siendo el derecho de propiedad privada el derecho más efectivamente protegido, incluso por delante del derecho a la vida, sin preocuparse apenas por las enormes desigualdades económicas y sociales existentes y lo que es peor: agravándolas y aumentándolas aún más.

En este sentido, el derecho al desarrollo que se postula en el marco de las Naciones Unidas exige una visión integral de los derechos humanos, poniendo de relieve su universalidad, interdependencia e indivisibilidad, las cuales constituyen características y propiedades fundamentales que se atribuyen a los derechos humanos contemplados en la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH) de 1948, según la doctrina elaborada y manifestada reiteradamente desde distintos órganos de las Naciones Unidas. Ello se debe a que, tras la concepción del derecho al desarrollo como un derecho humano, figura la aspiración de que la libertad y la dignidad deben estar al alcance de todos en condiciones de igualdad, aspecto este último marginado por los promotores de la actual globalización o mundialización neoliberal.

Por estas razones, conviene señalar que, en el ámbito de la teoría jurídica actualmente dominante, sobre todo en los países más ricos, el derecho al desarrollo humano y sostenible es un derecho de difícil aceptación y elaboración

si nos ceñimos a los esquemas y conceptos tradicionales de los derechos, de cuño liberal burgués y de marcado carácter individualista y patrimonial. Esto mismo sucede respecto de otros derechos humanos, no sólo de aquellos de más reciente elaboración, es decir, los mencionados derechos de tercera generación o de solidaridad, sino también de buena parte de los derechos económicos, sociales y culturales, así como de algunos derechos civiles y políticos. Las dificultades a la hora de hacer efectivos estos derechos son aún mayores, tal y como se tratará de mostrar en este artículo.

## Concepto y fundamento

El derecho al desarrollo es un derecho individual y colectivo y consiste en el derecho de todos a poder desarrollar al máximo sus capacidades, y así poder disfrutar plenamente de todos los derechos humanos y libertades fundamentales. Para ello deben crearse las condiciones políticas, jurídicas, económicas, sociales y culturales que permitan y promuevan que todo ser humano logre ese desarrollo pleno de sus capacidades y de su personalidad, y que éste no se reduzca a los más privilegiados. En este sentido, la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo (DDD), adoptada mediante la Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas del 4 de diciembre de 1986, considera el derecho al desarrollo como:

*“un derecho humano inalienable en virtud del cual todos los seres humanos y todos los pueblos tienen derecho a participar en un desarrollo económico, social, cultural y político en el que puedan realizarse plenamente todos los derechos humanos y libertades fundamentales, y a beneficiarse de este desarrollo”* (Art. 1).

Dicho derecho implica asimismo un proceso de mejora permanente del bienestar y de la calidad de vida de todos de manera justa y equitativa, tal y como se reconoce en el Preámbulo de dicha Declaración:

*“un proceso económico, social, cultural y político global, que tiende al mejoramiento constante del bienestar de toda la población y de todos los individuos sobre la base de su participación activa, libre y significativa en el desarrollo y en la distribución justa de los beneficios que de él se derivan”.*

El objetivo de lograr el bienestar para todos, así como un nivel o calidad de vida que lo garantice, ya aparece contemplado en la DUDH:

*“Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios” (Art. 25.1).*

Asimismo, otro artículo de la DUDH que se encuentra muy directamente vinculado con el derecho al desarrollo, en la medida en que expresa el alcance global o universal de los derechos humanos, declara:

*“Toda 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” (Art. 28).*

Este artículo nos remite implícitamente a la necesidad de la cooperación a escala internacional, que se menciona explícitamente en el artículo 22 de la DUDH, así como en los artículos 3 y 4 de la DDD. Esta serie de artículos nos muestra que existe una correlación o paralelismo entre la DUDH y la DDD en la medida en que esta última profundiza y completa ciertos contenidos de aquélla, en particular, en lo que se refiere a los derechos económicos y sociales y a la cooperación internacional.

En este sentido, los contenidos de los artículos de ambas Declaraciones, entre los que destaca el concepto de dignidad, tan inherente a los derechos humanos (el derecho al desarrollo podría definirse como el derecho a una vida digna) remiten a una matriz común de la que derivan: la Carta de las Naciones Unidas, firmada en San Francisco el 26 de junio de 1945, que es el documento constituyente de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y a la vez una convención internacional que codifica los principios fundamentales que deben regir las relaciones internacionales. Dicha Carta dicta un orden jurídico internacional y, por lo tanto, con carácter vinculante y obligatorio para los Estados y demás actores en el contexto internacional, carácter del que carecen, al menos formalmente, la DUDH y la DDD, aunque no por ello dejan de ser compromisos políticos asumidos por los Estados de actuar conforme a lo declarado.

En dicha Carta figuran a lo largo de su articulado toda una serie de principios y propósitos muy vinculados a la idea de desarrollo: En particular, procede señalar el Preámbulo, el artículo 1 y los artículos 55 a 60 (capítulo IX). Concretamente, el artículo 55 afirma lo siguiente:

*“con el propósito de crear las condiciones de estabilidad y de bienestar necesarios para las relaciones pacíficas y amistosas, basadas en el respeto del principio de la igualdad de derechos*

y el de la libre determinación de los pueblos, la Organización promoverá:

- a) niveles de vida más elevados, trabajo permanente para todos y condiciones de progreso y desarrollo económico y social;
- b) la solución de los problemas internacionales de carácter económico, social y sanitario y de otros problemas conexos, así como la cooperación internacional en el orden cultural y educativo; y
- c) el respeto universal de los derechos humanos y de las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión, y la efectividad de tales derechos y libertades.”

Podemos observar que en este artículo se condensan buena parte de los elementos clave, ya señalados, para dar sentido y contenido al concepto de desarrollo (“económico y social”), aunque todavía no se conciba como un derecho específico. Asimismo, figura un principio de especial relevancia para el derecho al desarrollo, la “libre determinación de los pueblos”, el cual no se contempla en la DUDH<sup>1</sup>, sino que tendrá que esperar casi dos decenios para ser reconocido como derecho humano fundamental en los Pactos Internacionales de Derechos Humanos, adoptados por la Asamblea General de las Naciones Unidas en diciembre de 1966, y que entraron en vigor en enero de 1976, también con carácter jurídicamente vinculante por tener rango de tratados internacionales. En su artículo 1, común a ambos Pactos, Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) y Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), se prescribe lo siguiente:

*“1.1. Todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación. En virtud de este derecho establecen libremente su condición política y proveen asimismo a su desarrollo económico, social y cultural.*

*1.2. Para el logro de sus fines, todos los pueblos pueden disponer libremente de sus riquezas y recursos naturales... En ningún caso podría privarse a un pueblo de sus propios medios de subsistencia.”*

1. La DUDH sólo reconoce derechos individuales debido a que los Estados “occidentales” capitalistas impusieron su manera de entender los derechos humanos, es decir, según la doctrina liberal individualista, entre otras razones porque buena parte de dichos Estados mantenían entonces sometidos bajo régimen colonial multitud de pueblos y territorios, que más tarde constituirían el “Tercer Mundo” al descolonizarse y donde tales derechos humanos ni se reconocían ni se respetaban a las poblaciones autóctonas.

Podemos observar como el concepto de desarrollo (“económico, social y cultural”) está bien presente, en un lugar relevante, estrechamente vinculado con el derecho de libre determinación de los pueblos. Además, dicho derecho implica el control soberano de los recursos y riquezas naturales en la medida en que constituye una condición necesaria para hacer efectivo el derecho al desarrollo<sup>2</sup>. En este sentido, Kéba M’Baye, uno de los precursores del derecho al desarrollo, considera que “la libre disposición de las riquezas y recursos naturales es el corolario del principio de la libertad de los pueblos a disponer de ellos mismos”<sup>3</sup>. Actualmente, este aspecto es particularmente pertinente debido a que las empresas transnacionales suelen ignorarlo e incumplirlo en gran parte del Tercer Mundo, a pesar de que es reiterado en textos como la DDD (Preámbulo y Art. 1.2.).

Esta evolución del Derecho Internacional se debe, entre otras cosas, a que a partir del decenio de los cincuenta del pasado siglo tuvieron lugar eventos como la Conferencia de Bandung (Indonesia, 1955), la primera conferencia de Países No Alineados (entonces 29), es decir, países recién descolonizados que, para demarcarse respecto de EE.UU., URSS y su “guerra fría”, dieron origen al denominado “Tercer Mundo”. Su número irá creciendo (“Grupo de los 77” en 1964 hasta alcanzar en algunos momentos 130). En 1961 tuvo lugar la Conferencia de Belgrado, en la que se institucionaliza el “Movimiento de los No Alineados”, que culminará en 1962 con la convocatoria de la Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y Desarrollo (CNUCD), la cual se celebró en 1964, y que se establecerá como órgano permanente y subsidiario de la Asamblea General (Resolución 1995). En ella se destacó el comercio internacional como instrumento necesario del desarrollo económico. Pero los países más ricos se demarcaron y prefirieron potenciar el GATT, precedente de la actual OMC, como lugar más idóneo para imponer sus criterios sobre el comercio<sup>4</sup>.

Otros textos a destacar serían, por ejemplo, la Declaración sobre la Concesión de la Independencia a los Pueblos y Países Colonizados de 1960<sup>5</sup>, que supone un preludio del reconocimiento universal del derecho de autodeterminación de los pueblos (PIDCP y PIDESC) y la proclamación del primer decenio de las Naciones Unidas para el desarrollo<sup>6</sup>. Posteriormente, se han proclamado

---

2. Véase KUNANAYAKAM, Tamara: “Pour un nouvel ordre international”, en *Quel développement ? Quelle coopération internationale ?*, CETIM (Centre Europe-Tiers Monde), Ginebra, 2007, p. 14.

3. Véase M’BAYE, Kéba: “Le droit au développement comme un droit de l’homme”, lección inaugural de la tercera sesión de enseñanza del Instituto Internacional de los Derechos Humanos, Estrasburgo, julio de 1972, publicado en *Revue des droits de l’homme*, A. Pédone, Paris, 1972, p. 528).

4. Véase ONU: *Droits pour tous ou loi du plus fort ?*, CETIM, Ginebra, 2005, capítulo 8, pp. 197-231.

5. Resolución 1514 (XV), 14 de diciembre de 1960, de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

6. Resolución 1710 (XVI), 19 Diciembre 1961, de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

otros tres, hasta el año 2000, en el cual se proclamaron los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), los cuales llevan camino de correr la misma suerte en cuanto a su escasa efectividad<sup>7</sup>.

Tras la adopción de los Pactos Internacionales de los Derechos Humanos (PIDCP y PIDESC), también es reseñable, de cara a concretar las obligaciones de los Estados y de la Comunidad Internacional para combatir el subdesarrollo y las relaciones de dependencia y subordinación de los pueblos del Tercer Mundo, por ejemplo, la Declaración relativa al establecimiento de un Nuevo Orden Económico Internacional (NOEI)<sup>8</sup>, en la que se destaca que no bastan las ayudas por parte de los países ricos, puesto que las causas del subdesarrollo se encuentran más bien en unas relaciones económicas y comerciales injustas y desequilibradas entre los países ricos y pobres, por lo que deben reformarse en profundidad las normas que regulan dichas relaciones a nivel internacional. Asimismo, lo es la Carta de los Derechos y Deberes Económicos de los Estados<sup>9</sup>, donde se determinan las obligaciones jurídicas de los Estados en lo que se refiere al desarrollo económico, social y cultural de sus pueblos (Arts. 7 y 8), así como la Resolución sobre Desarrollo y Cooperación Económica Internacional<sup>10</sup>, en el mismo sentido.

Siguiendo esta trayectoria, la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, de 26 de junio de 1981, que entró en vigor en 1986, se anticipó a la DDD de Naciones Unidas al considerar el desarrollo como un derecho de los pueblos cuyo correlativo deber de garantizarlo corresponde a los Estados:

*“Art. 22.1: Todos los pueblos tienen el derecho a su desarrollo económico, social y cultural, en el respeto estricto de su libertad e identidad, y al disfrute equitativo del patrimonio común de la humanidad.*

*Art. 22.2: Los Estados tienen el deber, separadamente o en cooperación, de asegurar el ejercicio del derecho al desarrollo.”*

Tras la adopción de la DDD en 1986, de la que ya hemos hablado, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) decidió iniciar en 1990

7. No ha lugar en este artículo para una enumeración exhaustiva de todos los textos relacionados con este tema, por lo que me remito a mi libro *El derecho humano al desarrollo frente a la mundialización del mercado*, op. cit., pp. 1951.

8. Resolución 3201(S-VI), y su Programa de Acción, 3202(S-VI), 1 de mayo de 1974 de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

9. Resolución 3281 (XXIX), 12 de diciembre de 1974, de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

10. Resolución 3362 (S-VII), 16 de septiembre de 1975, de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

su serie anual de Informes sobre Desarrollo Humano, documentos de referencia imprescindibles para abordar la realidad de la problemática en torno al derecho al desarrollo y su puesta en ejercicio. En 1992, tuvo lugar la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo en Río de Janeiro, a partir de la cual el derecho al desarrollo adquiere una nueva dimensión, la de *sostenibilidad*, es decir, el desarrollo debe garantizar no sólo la satisfacción de las necesidades y el bienestar de las generaciones presentes sino también el de las generaciones futuras.

Esta visión se ha ido consolidando y perfilando en las sucesivas conferencias mundiales convocadas por las Naciones Unidas en distintas ciudades del mundo<sup>11</sup> y orientadas hacia los diferentes aspectos del desarrollo en su dimensión humana y sostenible, entre las que destaca la II Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos, celebrada en Viena en 1993, la cual aprobó la Declaración y Programa de Acción de Viena, cuyo párrafo I.10:

“reafirma al derecho al desarrollo, según se proclama en la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo de 1986, como derecho universal e inalienable y como parte integrante de los derechos humanos fundamentales”.

## Los obstáculos

El contexto histórico actual se caracteriza por la denominada “mundialización” o “globalización”, predominantemente comercial y financiera, y sin olvidar su imprescindible componente militar. Dicho fenómeno está provocando que la desigualdad económica y social aumente por doquier, incluso en los países más ricos, y sus principales perdedores son los individuos y grupos más vulnerables y desfavorecidos, tal y como se refleja en los informes sobre desarrollo humano del PNUD, entre otros. Asimismo, dicha globalización o mundialización conlleva una gran ofensiva para extender por todos los rincones del planeta y en todos los ámbitos de la actividad humana los valores e intereses de los grupos y fuerzas hegemónicas que dominan la producción y el mercado capitalistas en una versión ultraliberal (el denominado “neoliberalismo”<sup>12</sup>). Dichos grupos y fuerzas están constituidos por los Estados más ricos e industrializados, encabezados por Estados Unidos de América y su aparato militar, las instituciones financieras y comerciales internacionales (Fondo Monetario

---

11. Para una enumeración resumida de éstas y sus conclusiones, véase del autor: “El Desarrollo como Derecho Humano” en *Entelequia. Revista Interdisciplinar*, núm. 6, Primavera 2008, pp. 291-300 (<http://www.eumed.net/entelequia/pdf/2008/e06a12.pdf>).

12. Véase HARVEY, David: *Breve historia del neoliberalismo*, Akal, Madrid, 2007.

Internacional, Banco Mundial y Organización Mundial del Comercio, principalmente), todos ellos bajo la tutela de las empresas y bancos transnacionales<sup>13</sup>.

Como consecuencia de ello, está agravándose cada vez más el intercambio comercial injusto y desequilibrado entre los Estados, los bancos y las empresas transnacionales de los países ricos del “centro” (triada: EE.UU., UE, Japón), por una parte, y los países pobres de la “periferia” o “tercer mundo”, por la otra, facilitado por la Organización Mundial del Comercio (OMC) y sus normas de “libre comercio”, junto a su “tribunal” para la resolución de conflictos. La enorme presión ejercida en orden a la apertura total de los mercados de los países pobres a los productos exportados por los ricos acarrea el hundimiento de sus mercados al no poder “competir” en igualdad de condiciones con las empresas transnacionales y sus productos, subvencionados por los Estados más ricos, quienes en un solemne ejercicio de hipocresía continúan exigiendo (forzando) a los países pobres que no sean “proteccionistas” mientras ellos no dudan en mantener múltiples barreras proteccionistas a los productos exportados por los países pobres (Política Agrícola Común en la Unión Europea y normas análogas en EE.UU. y Japón).

Asimismo, para los países del Tercer Mundo, la globalización o mundialización neoliberal implica una nueva forma de colonialismo: el reembolso de la deuda externa. Dicha deuda tiene su origen en los préstamos de las instituciones financieras internacionales y de los bancos privados transnacionales para financiar supuestos proyectos de desarrollo. Para garantizar el reembolso de la deuda contraída, más los intereses, dichos bancos e instituciones financieras exigen por medio de las instituciones financieras internacionales, como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM), la estricta aplicación de rígidas políticas económicas denominadas de *ajuste estructural*, posteriormente rebautizadas con el engañoso nombre de *estrategias de lucha contra la pobreza*, en los países pobres fuertemente endeudados y con escasos recursos financieros. Y, en efecto, dichas políticas de ajuste plantean como objetivo principal el efectuar los pagos correspondientes al reembolso de la “deuda externa”, la cual en numerosos casos es deuda odiosa e ilegítima, e incluso formalmente nula<sup>14</sup>.

El pago del servicio de la deuda externa (capital + intereses) permite que la transferencia de capitales sea, hoy en día, predominantemente desde el Sur o Periferia, cada vez más pobre y endeudado, hacia el Norte o Centro, rico e

13. Véase ZIEGLER, Jean: *Los nuevos amos del mundo*, Destino, Barcelona, 2003.

14. Véase RUIZ DIAZ BALBUENA, Hugo: “Deuda odiosa o deuda nula”, en (<http://www.cadtm.org/>), así como *Le Droit international, instrument de lutte ?*, CADTM y Syllepse, Paris, 2005.

industrializado, y no al revés, como debería suceder si se quiere hacer realidad el desarrollo en el Tercer Mundo. Se calcula que entre 1980 y 2006 la cantidad transferida desde los países “en desarrollo” a los países “desarrollados” en concepto del servicio de la deuda externa se eleva a 7.673,7 miles de millones de dólares, lo que no ha impedido que el saldo de dicha deuda haya aumentado de 617,8 miles de millones de dólares en 1980 a 3.150,6 miles de millones en 2006, según el Fondo Monetario Internacional, y se estima un aumento hasta 3.350 miles de millones en 2007<sup>15</sup>. Particularmente sangrante es el caso de África, donde el grado de empobrecimiento alcanza sus mayores cotas, pues en el mismo período (1980-2006) dicho continente “exportó” capitales por valor de 675,3 miles de millones de dólares en concepto de reembolso del servicio de la deuda. De este modo, el reembolso de la deuda externa por parte del Tercer Mundo se convierte en un instrumento para perpetuar su dominación económica y política, junto al ya mencionado intercambio comercial desequilibrado e injusto<sup>16</sup>.

Asimismo, debemos aludir a un hecho que está afectando en pleno núcleo del dominio de las fuerzas y grupos hegemónicos: las crisis financieras que padecen los grandes bancos transnacionales de los países ricos, debido en gran medida a su actividad predominantemente especulativa, facilitada por uno de los emblemas de la actual globalización o mundialización neoliberal, es decir, la libertad de circulación de capitales. En efecto, el actual proceso de globalización se centra en el mundo financiero a gran escala, cuyos principales protagonistas son los bancos y empresas transnacionales, quienes se han convertido asimismo en grandes especuladores. De este modo, el desmesurado incremento de capital en circulación no se corresponde en absoluto con la economía real o productiva.

En lo que se refiere al Tercer Mundo, este fenómeno favorece todo tipo de capitales especulativos dispuestos a abandonar los países de “alto riesgo” (es decir, los más pobres) con la misma rapidez que entraron, es decir, a la mínima señal de “alarma”, hundiendo aún más en la miseria a los más pobres de dichos países. Esto sucedió en el decenio de los noventa en los países entonces denominados “tigres asiáticos” (Tailandia, Indonesia, Taiwán, Corea, etc), elogiados desde la metrópoli como modelo de crecimiento económico y “prueba” del éxito de las recetas neoliberales. Dicha crisis se simultaneó con otras similares en América Latina (México, Brasil, Argentina) y en países

---

15. Véase el comunicado del CETIM (Centro Europa Tercer Mundo) con motivo del cuarto período de sesiones, 2007, del Consejo de Derechos Humanos, titulado “La deuda externa de los países en desarrollo” ([http://www.cetim.ch/es/interventions\\_details.php?iid=276](http://www.cetim.ch/es/interventions_details.php?iid=276)).

16. Véase “Raisons et déraisons de la dette. Le point de vue du Sud” en *Alternatives Sud*, Vol. IX (2002), nº 2-3, Centre Tricontinental (Louvain-La-Neuve, Belgique) y L’Harmattan (Paris).

como Rusia, ante la pasividad e impotencia de las instituciones financieras internacionales (FMI, BM). Crisis periódicas y repetitivas que se suceden cíclicamente, y que son consustanciales al sistema económico dominante. Ahora le toca el turno a la “metrópoli”. Por su propia naturaleza, el capital privado “financiarizado” se inclina por la mayor rentabilidad en el menor plazo y por la garantía de que las ganancias así obtenidas sean “repatriadas” a sus lugares de origen en vez de reinvertirse allá donde se obtuvieron dichas ganancias.

A esto se añade que el importe de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), en términos de porcentaje del Producto Nacional Bruto (PNB) de los Estados de los países más ricos e industrializados, continúa estando muy por debajo de la cifra del 0,7% a la que se vienen comprometiendo desde hace ya tres décadas. Recientes datos muestran un descenso de dicha ayuda en un 5% en 2006, situándose en el 0,3% para el conjunto de los países donantes. Además, en esta cuantía se incluyen anulaciones parciales de deuda que consisten fundamentalmente en operaciones meramente contables y que tienen como destinatarios a países como Nigeria o Irak, es decir, que obedecen más bien a intereses geoestratégicos de los países donantes. Así, por ejemplo, se calcula que en torno al 30% de la AOD europea consiste en este tipo de ayuda fraudulenta, dado que en la AOD sólo deberían incluirse las cantidades donadas en función de las necesidades reales de las poblaciones de los países receptores de dicha ayuda y no en función de los intereses de los gobiernos de los países donantes o de sus empresas transnacionales<sup>17</sup>.

## Las alternativas

En primer lugar, hay que destacar la prioridad de disponer de servicios sociales básicos para todos, principalmente para los más pobres, lo cual constituye un elemento esencial en cualquier estrategia de lucha contra la pobreza. Estos servicios sociales deben comprender, por ejemplo, la alimentación suficiente, la atención sanitaria, la educación básica, la salud de la reproducción y la planificación familiar, el abastecimiento de agua potable y el saneamiento en viviendas adecuadas, entre otros. Para ello se requiere, en general, la elaboración y aplicación de medidas a escala nacional e internacional para, por un lado, movilizar los recursos técnicos, económicos y humanos necesarios en pro del modelo de desarrollo humano y sostenible y, por el otro, la protección y promoción de los derechos e intereses de los individuos y grupos más vulnerables y desfavorecidos.

---

17. Véase comunicado de prensa emitido en París (Dépêche AFP), el 3 de abril de 2007, por parte de varias agrupaciones de ONG ([http://www.cadtm.org/article.php3?id\\_article=2558](http://www.cadtm.org/article.php3?id_article=2558)).

En este sentido, y en orden a establecer unas relaciones comerciales más justas y equilibradas entre países ricos y pobres, deben potenciarse propuestas como el ALBA (Alternativa Bolivariana para las Américas) frente a la OMC o sus sucedáneos a escala regional o continental, como el ALCA (Asociación para el Libre Cambio de las Américas), que promueven EE.UU. y sus empresas transnacionales. En efecto, el ALBA está mucho más enfocado en satisfacer necesidades sociales y en cumplir los objetivos que se marcan en la DDD. Para ello se prevé destinar buena parte de los beneficios que se obtienen de la explotación de recursos naturales, como el petróleo u otros que abundan en la zona, así como de su incipiente desarrollo industrial.

En lo que se refiere a la deuda externa, serían necesarias medidas encaminadas a abolir o anular y no sólo “aliviar” o “aligerar” la deuda externa de los países menos desarrollados. En este sentido, deberían llevarse a cabo, por ejemplo, auditorias para determinar el origen de dicha deuda, pues en gran parte es de naturaleza odiosa e ilegítima por ser fruto de decisiones y actos ilícitos y fraudulentos cometidos por gobernantes corruptos y altos cargos de instituciones internacionales, así como de empresas y bancos transnacionales, para su exclusivo beneficio<sup>18</sup>. Asimismo, debería anteponerse la satisfacción de las necesidades básicas o fundamentales de la población al reembolso de la deuda externa a la hora de asignar los recursos presupuestarios e incluso, si procede, alegar el estado de necesidad o de fuerza mayor, debido a la escasez de dichos recursos, a fin de suspender el reembolso de la citada deuda.

Una alternativa sumamente interesante consiste en la creación de un *Banco del Sur* para los países del Tercer Mundo, de modo que éstos puedan colocar sus reservas de divisas en dicho Banco y no en bonos del Tesoro de EE.UU. Asimismo, dicho banco debe proteger a estos países contra los ataques especulativos por parte de capitales procedentes de los países ricos y ayudarles en sus problemas de liquidez, es decir, una especie de “FMI del Sur”. En este sentido, el Banco del Sur también tendría como objetivos, por ejemplo, romper la dependencia y subordinación de los países periféricos respecto del mercado financiero internacional y canalizar las inversiones, el ahorro interno y en general todos sus recursos en función de su propio desarrollo y de las necesidades reales de su población, en particular de los más vulnerables. Se trataría obviamente de un banco público alternativo al Banco Mundial y al FMI y estaría financiado principalmente por aportaciones de los Estados miembros,

---

18. Véase ; *Investiguemos la deuda!. Manual para realizar auditorias de la deuda del Tercer Mundo*, AAJ, ATTAC (Uruguay), CADTM, CETIM, COTMEC, Auditoria Ciudadada da Divida (Brasil), Emaús Internacional, EURODAD, Jubileo Sur, South Centre, edit. CETIM y CADTM, Ginebra y Lieja, 2006.

a las que podrían añadirse ingresos fiscales obtenidos mediante impuestos internacionales. Los destinatarios de los créditos y donaciones del Banco del Sur deben ser prioritariamente instituciones o empresas públicas prestatarias de servicios públicos y, en todo caso, debe evitarse que dicho Banco se utilice para administrar o reembolsar el servicio de la deuda externa.

Asimismo, es necesario reformar a fondo instituciones internacionales como el FMI, el BM y la OMC, o reemplazarlas por otras más democráticas. Por otro lado, debe establecerse un marco jurídico internacional de obligado cumplimiento que regule la actividad de las empresas y bancos transnacionales, y no un mero “código de buenas prácticas” fijado y supervisado por ellos mismos. También deben establecerse sistemas de tributación internacional, es decir, normas y obligaciones plenamente jurídicas, y no meramente donaciones, para financiar programas de desarrollo. En particular, dichos sistemas tributarios internacionales deben ser plenamente aplicables en los denominados “paraísos fiscales”<sup>19</sup>.

Una vez más, procede reiterar el compromiso de los países ricos de destinar el 0,7% de su PNB a AOD para estimular el desarrollo de los países pobres y de éste dedicar al menos el 0,15% (20% del 0,7%) para los países más pobres (Países Menos Avanzados), concretamente para programas y proyectos de desarrollo encaminados a lograr el acceso universal a servicios públicos que permitan la satisfacción de las necesidades básicas y a combatir los peores efectos de la pobreza.

Otra alternativa relevante se refiere al desarme: si se llevaran a cabo políticas para hacerlo efectivo, ello permitiría canalizar hacia políticas de desarrollo una enorme cantidad de recursos<sup>20</sup>. De hecho, en 2006 los gastos en armamento superaron en 11,6 veces la cantidad destinada a AOD. Tales recursos facilitarían enormemente llevar a cabo medidas específicas para combatir enfermedades que se cobran un elevado número de vidas humanas (SIDA, malaria, por ejemplo) y para reducir los efectos desmesurados de los desastres y las catástrofes naturales en dichos países.

Asimismo, hay que mencionar los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), acordados en la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas, celebrada en Nueva York en septiembre del año 2000. En dichos objetivos, los

---

19. Los “paraísos fiscales” permiten a los más ricos eludir el pago de tributos, privando así a los Estados de los recursos que requieren los servicios públicos para atender las necesidades básicas de los más pobres, y además facilitan la fuga de capitales, en muchos casos conseguidos de manera ilícita.

20. Véase del autor “Paz, seguridad, desarme, desarrollo y derechos humanos”, en *Textos de Economía, Paz y Seguridad*, vol. 1, nº 3, (<http://www.eumed.net/rev/tepsys/03/nas.htm>).

Líderes mundiales (participaron en total 189 Estados) fijaron una serie de metas a lograr en plazos definidos y cuyo progreso hacia su realización fuera mensurable. Dichas metas y objetivos consisten básicamente en la lucha contra la pobreza, el hambre, las enfermedades endémicas, el analfabetismo, el deterioro del medio ambiente y la discriminación contra la mujer. Entre los objetivos citados figura el reducir a la mitad el número de personas que subsisten con menos de un dólar diario para el año 2015. En la Cumbre sobre el Desarrollo Sostenible, celebrada en Johannesburgo en el año 2002, se insistió particularmente en las metas encaminadas a reducir el número de personas que carecen de acceso al agua potable y de saneamiento e higiene básicos, entre otros. Sin embargo, son múltiples las voces que manifiestan abiertamente su pesimismo al respecto, en la medida en que no se están llevando a cabo profundas reformas en el proceso de globalización o mundialización económica imperante, que no hace sino ahondar más y más la desigualdad y la brecha entre ricos y pobres no sólo a escala mundial, sino también en el interior de cada país, incluidos los más ricos e industrializados.

## Conclusión

Así pues, en un mundo como el actual, resulta pertinente reivindicar el derecho al desarrollo para todos, especialmente para los más vulnerables y desfavorecidos, y contra la pobreza; a un medio ambiente sano y a preservarlo ante el deterioro grave y progresivo del conjunto de los ecosistemas planetarios; a la existencia de un patrimonio común de la humanidad que, asimismo, debe preservarse y del que debemos beneficiarnos todos, en contra de su privatización; a la asistencia humanitaria ante situaciones de extrema gravedad (desastres naturales, conflictos bélicos u otros), y a la paz y a la seguridad, contra la guerra y contra la violación de los derechos humanos. Estos derechos suelen denominarse “derechos de tercera generación” o “derechos de solidaridad” porque mediante ellos se pone de relieve la necesaria cooperación y solidaridad que debe existir entre todos los seres humanos a la hora de hacer respetar, proteger y promover aquellos valores y aspiraciones que se consideran comunes a todos (universales), conforme al espíritu y a la letra de la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo, la Declaración Universal de los Derechos Humanos y la Carta de las Naciones Unidas. En efecto, se requiere la contribución de todos los individuos y de todos los pueblos en un esfuerzo coordinado, conscientes de la existencia de una responsabilidad común y solidaria, así como el espíritu de cooperación necesario para hacer realidad estos derechos, aunque ello parezca cada vez más difícil en el contexto de un modelo de mundialización o globalización que, en general, prima y fomenta más bien lo contrario, es decir, la competitividad, la confrontación, el egoísmo, la unilateralidad y, en definitiva, la guerra de todos contra todos.

---

# PROTOCOLO FACULTATIVO DEL PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES

CARLOS VILLÁN DURÁN\*

---

## **PALABRAS CLAVE**

*Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; Naciones Unidas; Consejo de Derechos Humanos; Derechos Económicos, Sociales y Culturales; Derechos Civiles y Políticos.*

## **RESUMEN**

*El artículo revisa la evolución seguida por las distintas normativas dirigidas a hacer aplicables los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que culminará con la aceptación por parte del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas de un Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en junio de 2008, cuyos principales puntos son abordados en profundidad.*

## **ABSTRACT**

*This article goes over the development of the regulation for the protection and promotion of Economic, Social and Cultural Rights, which fulfils in the Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, approved by the United Nations Council for Human Rights and analyzed in this article.*

---

\* Presidente de la Asociación Española para el Derecho Internacional de los Derechos Humanos (AEDIDH). Co-director del Máster sobre Protección de los Derechos Humanos de la Universidad de Alcalá (Madrid). Antiguo miembro de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (1982-2005). Portal en el Internet: [www.aedidh.org](http://www.aedidh.org)

## RÉSUMÉ

*L'article révisé l'évolution suivie par les différentes normatives visant à rendre applicables les Droits Économiques, Sociaux et Culturels, qu'aboutira à l'acceptation par le Conseil des Droits de l'homme des Nations Unies d'un Protocole Facultatif de l'Accord International Relatif aux Droits Économiques, Sociaux et Culturels en Juin 2008, dont les principaux points sont abordés en profondeur.*

## Introducción

El 18 de junio de 2008 el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas culminó sus trabajos de codificación de un *Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales* (en adelante PF PIDESC), por el que se reconocen a un Comité de 18 expertos independientes (el *Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, en adelante Com.DESC) competencias adicionales para controlar la correcta aplicación nacional de los derechos reconocidos en el PIDESC. Tales competencias, que se suman al estudio de los informes periódicos de los Estados Partes sobre la aplicación interna del PIDESC, se ejercerán a través de tres procedimientos ya conocidos en la práctica de otros Comités establecidos en tratados de derechos humanos de las Naciones Unidas:

1. La investigación confidencial en caso de violaciones graves o sistemáticas de losado Parte;
2. las quejas interestatales; y
3. las quejas individuales.

Corresponde ahora a la Asamblea General de las Naciones Unidas pronunciarse sobre el PF aprobado en el Consejo de Derechos Humanos, lo que podría ocurrir el próximo 10 de diciembre de 2008, Día Internacional de los Derechos Humanos en que, además, se conmemorará el 60º aniversario de la Declaración Universal de Derechos Humanos. Una vez aprobado por la Asamblea General, el PF pasará a la firma y ratificación o adhesión de los Estados. No entrará en vigor hasta que haya sido ratificado por 10 Estados (Art. 18.1 PF).

La aprobación definitiva y entrada en vigor de este controvertido protocolo será un hito en la historia de los derechos humanos, porque será la primera norma *convencional* internacional de alcance universal que reconozca la plena justiciabilidad de los DESC.

## Antecedentes

El 4 de abril de 2008 un Grupo de Trabajo de composición abierta del Consejo de Derechos Humanos aprobó el proyecto de protocolo facultativo del PIDESC, que había sido presentado por su Presidenta-Relatora, la Sra. Catarina de Albuquerque (Portugal)<sup>1</sup>. El Consejo DH recibió el informe definitivo del citado Grupo de Trabajo<sup>2</sup> y el 18 de junio de 2008 aprobó sin votación el proyecto de resolución que había presentado Portugal en nombre de 40 Estados que lo habían patrocinado<sup>3</sup>.

A la espera de la aprobación definitiva por la Asamblea General, se termina así un largo y difícil proceso codificador que se había iniciado en 1990 —justo al final de la Guerra Fría—, cuando el Com.DESC decidió estudiar el establecimiento de un mecanismo que le habilitara para recibir quejas individuales por presunta violación de algunos de los derechos contenidos en el PIDESC. En 1993 la Declaración de Viena reafirmó la indivisibilidad de los derechos humanos, ampliamente defendida por la doctrina, en estos términos: “Todos los derechos humanos son universales, indivisibles e interdependientes y están relacionados entre sí. La comunidad internacional debe tratar los derechos humanos en forma global y de manera justa y equitativa, en pie de igualdad y dándoles a todos el mismo peso...”<sup>4</sup>.

En consecuencia, la Declaración de Viena animó a la entonces Comisión DH y al Com.DESC a continuar examinando las posibilidades de un protocolo facultativo. En 1997 el Com.DESC terminó la redacción de un primer borrador de protocolo facultativo que sometió a la consideración de la Comisión DH. En 2001 ésta nombró un Experto independiente (H. Kotrane, Túnez), quien recomendó la adopción de un mecanismo de quejas individuales mediante un protocolo facultativo al PIDESC. En vistas de ello, la Comisión DH decidió en 2002 establecer un Grupo de Trabajo para analizar la cuestión, pero éste no obtuvo resultados visibles.

Solamente cuando la Comisión DH fue sustituida por el Consejo DH en 2006 se desbloqueó la cuestión mediante el establecimiento del Grupo de Trabajo

1. Vid. doc. A/HRC/8/WG.4/3, de 28 de febrero de 2008, Anexo. Todos los documentos del Consejo de Derechos Humanos que se citan en este trabajo se pueden consultar en línea a través del siguiente Portal en el Internet: <http://portal.ohchr.org>. Para acceder al Portal se deberá componer un *username* (HRC extranet) y un *password* (1session).

2. A/HRC/8/7, de 6 de mayo de 2008, 45 p.

3. Entre ellos figura España. El proyecto de resolución, que contiene en Anexo el Protocolo Facultativo aprobado, se encuentra en el doc. A/HRC/8/L.2/Rev.1/Corr.1, de 16 de junio de 2008. Cfr. A/HRC/8/L.10/Rev.1, of 5 August 2008, pars. 109-113.

4. Párrafo I.5 de la Declaración y Programa de Acción de Viena, aprobada por unanimidad por la Conferencia Mundial de Derechos Humanos el 25 de junio de 1993.

del Consejo DH de composición abierta, con el mandato específico de iniciar la codificación oficial del citado protocolo facultativo. Después de una negociación que se extendió durante cinco períodos de sesiones celebrados en dos años, terminó con éxito sus trabajos el 4 de abril de 2008 aprobando un proyecto de protocolo facultativo que fue definitivamente aceptado por el Consejo DH el 18 de junio de 2008.

Los 18 largos años de *iter* codificador revelan la encarnizada resistencia de un buen número de Estados en admitir que los DESC son justiciables, al igual que los derechos civiles y políticos. En efecto, el DIDH, al igual que los derechos nacionales, arrastra desde la Guerra Fría un trato discriminatorio entre los derechos civiles y políticos (DCP) de un lado, y los derechos económicos, sociales y culturales (DESC) de otro, lo que se ha manifestado en dos aspectos esenciales.

En primer lugar, en la *definición* y concreción jurídica de los derechos, pues desde 1945 se ha avanzado mucho más en la definición jurídica de los DCP (sostenidos por las democracias burguesas occidentales), en detrimento de los DESC (patrocinados fundamentalmente por la antigua Unión Soviética y el grupo de países no alineados).

En segundo lugar, la diferencia de trato también se evidenció en el establecimiento de mecanismos internacionales de *protección*. En efecto, durante toda la Guerra Fría se había privilegiado la creación de procedimientos de protección de los DCP, desarrollándose éstos como auténticos derechos subjetivos y justiciables tanto en la esfera interna (derechos tutelados judicialmente) como en la internacional (quejas individuales ante los procedimientos cuasi-contenciosos previstos en el PIDCP y su primer Protocolo Facultativo; en el Art. 22 de la Convención de las NU contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Cruels, Inhumanos o Degradantes; en el Art. 14 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial; y ya en el año 2000 se sumó el Protocolo Facultativo a la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer).

Otro tanto ocurrió en el ámbito nacional: si bien los países suelen reconocer los DESC en sus Constituciones, a diferencia de lo que ocurre con los DCP, los textos constitucionales no suelen habilitar a las víctimas con recursos judiciales u otros igualmente efectivos para reclamar por la violación de sus DESC.

Es el caso de la Constitución Española de 1978, cuyo Art. 53.3 dispone: “El reconocimiento, el respeto y la protección de los principios reconocidos en el

Capítulo III<sup>5</sup>, informarán la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos. Sólo podrán ser alegados ante la Jurisdicción ordinaria de acuerdo con lo que dispongan las leyes que los desarrollen”.

O, eventualmente, de acuerdo con los tratados internacionales que el Estado haya ratificado en esas materias. Disposiciones de este tipo han supuesto una censurable discriminación entre DCP y DESC en relación con su tutela judicial efectiva. De ahí la importancia del PF que, al establecer la justiciabilidad de los DESC, obligará a los Estados Partes (España ha anunciado su deseo de ratificarlo) a habilitar mecanismos internos de tutela judicial de los DESC.

Afortunadamente, existen ya algunos precedentes positivos muy valiosos en la *jurisprudencia constitucional comparada* que comienzan a revertir esta situación, al aceptar la exigibilidad de los DESC ante los tribunales de justicia. Así, la sentencia del Tribunal Constitucional de Sudáfrica de 4 de octubre de 2000 (caso Irene Grootboom y otros) sobre desalojo forzoso de los demandantes de sus viviendas, sostuvo que los DESC consagrados en la Constitución de Sudáfrica son “justiciables” hasta cierto grado, al igual que los DCP, aún cuando impliquen consecuencias presupuestarias para el Estado. Como mínimo, los DESC deben ser protegidos en sentido negativo de toda amenaza ilegal de violación (*obligaciones de respetar y de proteger*). En relación con el derecho a la vivienda adecuada, el Estado está obligado a tomar medidas legislativas u otras que parezcan razonables, dentro de los recursos disponibles, para conseguir la realización progresiva de ese derecho para todos, sin discriminación. Además, debe proteger a las personas contra los desalojos arbitrarios.

Como se aprecia, los DESC han tenido que esperar al final de la Guerra Fría para comenzar a ser considerados como auténticos derechos tanto en el plano interno como en el internacional. Consecuencia directa de ese divorcio ideológico y artificial entre ambos grupos de derechos a lo largo de la Guerra Fría, ha sido la instauración en el mundo de un injusto “orden” económico internacional, cuyos rasgos más sobresalientes son la extrema pobreza de casi un tercio de la humanidad (1.300 millones de seres humanos, en particular mujeres y niños, malviven con menos de un dólar diario).

---

5. Se refiere a los derechos consagrados en los Artículos 39-52 de la Constitución, entre los que se encuentran la protección de la infancia y maternidad; la distribución equitativa de la renta; la formación profesional; las condiciones de trabajo; el derecho a la seguridad social; los derechos de los trabajadores españoles en el extranjero; el derecho a la salud, educación física y deporte; el derecho a la cultura, ciencia e investigación; el derecho al medio ambiente sano; la conservación del patrimonio artístico; el derecho a una vivienda digna y adecuada; el derecho de la juventud a participar en el desarrollo del país; los derechos de las personas discapacitadas, ancianos, consumidores, usuarios y organizaciones profesionales.

Los excluidos sociales están además privados de los medios para satisfacer las necesidades básicas que se corresponden con el disfrute de DESC tan esenciales como el derecho a la alimentación (950 millones de hambrientos); el derecho a la educación (1.000 millones de analfabetos, de ellos dos tercios son mujeres; 500 millones de niños sin escolarizar); el derecho al agua potable y saneamiento (1.500 millones de personas privadas de estos derechos); o el derecho a la salud (17 millones de personas mueren cada año a causa del SIDA u otras enfermedades infecto-contagiosas y parasitarias fácilmente curables).

Consciente de esta situación, el Com.DESC había demostrado en sus diferentes *observaciones generales* relativas a la índole de las obligaciones de los Estados Partes en el PIDESC (al derecho a una alimentación adecuada, el derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud, el derecho al agua o el derecho a la educación<sup>6</sup>), que existe un contenido mínimo de estos derechos cuya inobservancia por el Estado le hace incurrir en responsabilidad internacional por violación del PIDESC. Ese contenido mínimo debiera ser exigible ante los tribunales de justicia y ante los procedimientos internacionales de protección de los derechos humanos, convirtiéndose en derechos subjetivos exigibles al igual que los DCP<sup>7</sup>.

Así, a título de ejemplo, en el caso del derecho a una alimentación adecuada, el Com.DESC interpretó que el Art. 11 del PIDESC implica que toda persona o grupo que sea víctima de una violación del derecho a no padecer hambre, debe tener acceso a *recursos judiciales* adecuados o a otros recursos apropiados en los planos nacional e internacional. Además, todas las víctimas de tales violaciones tienen derecho a una reparación *adecuada* que puede adoptar la forma de restitución, indemnización, compensación o garantías de no repetición<sup>8</sup>.

Tales desarrollos internacionales deben ser trasladados ahora al ámbito del derecho interno de los Estados. Siguiendo con el ejemplo del derecho a la alimentación adecuada (Art. 11 del PIDESC), este derecho se ejerce, según el Comité DESC, "... cuando todo hombre, mujer o niño, ya sea sólo o en común con otros, tiene acceso físico y económico, en todo momento, a la alimentación adecuada o a medios para obtenerla". Este derecho "no debe interpretarse... en forma... restrictiva asimilándolo a un conjunto de calorías, proteínas y otros

---

6. Respectivamente, observaciones generales (OG) núm. 3, 12, 13, 14 y 15. Cfr. Doc. HRI/GEN/1/Rev.9 (vol.I), de 27 de mayo de 2008, pp. 17-21, 71-79, 80-95, 96-117 y 118-136.

7. Vid., por ejemplo, ABRAMOVICH (V.) y COURTIS (Ch.), *Los derechos sociales como derechos exigibles*. Madrid, Trotta, 2002, 254 p.; y ABRAMOVICH (V.), ANÓN (M. J.) y COURTIS (Ch.) (compiladores), *Derechos sociales. Instrucciones de uso*. México, Distribuciones Fontamara S.A., 2003, 414 p.

8. Observación general núm. 12 sobre el derecho a una alimentación adecuada, aprobada por el Com.DESC el 11 de mayo de 1999. Cfr. doc. HRI/GEN/1/Rev.9 (vol. I), cit., p. 78, párrafo 32 Vid. SIMONELLI, Emiliano: "La justiciabilité du Droit à l'Alimentation", *Notes et Documents* (Instituto Internacional Jacques Maritain de Roma), núm. 68, 2003, pp. 42-60, *passim*.

elementos nutritivos concretos. El derecho a la alimentación adecuada tendrá que alcanzarse progresivamente. No obstante, los Estados tienen la obligación básica de adoptar las medidas necesarias para mitigar y aliviar el hambre tal y como se dispone en el párrafo 2 del artículo 11, incluso en caso de desastre natural o de otra índole”<sup>9</sup>.

La OG 12 ha profundizado en el contenido del derecho a la alimentación desde una perspectiva jurídica, precisando que los Estados Partes en el PIDESC asumen obligaciones positivas y negativas de *respetar, proteger y realizar* ese derecho en relación con todos los seres humanos. A su vez, la obligación de realizar incluye otras dos subcategorías: la obligación de *facilitar y hacer efectivo* ese derecho.

Aunque se reconoce que cada Estado deberá cumplir *progresivamente* dichas obligaciones, esta idea no se contradice con la obligación fundamental de *adoptar medidas* (Art. 2.1 PIDESC) para garantizar que toda persona que se encuentre bajo la jurisdicción del Estado Parte tenga acceso, sin discriminación de ningún tipo, al mínimo de alimentos esenciales, suficientes, inocuos y nutritivamente adecuados, para protegerla contra el hambre<sup>10</sup>. Por lo que el PIDESC se viola cuando un Estado no garantiza la satisfacción de, al menos, el *nivel mínimo esencial* necesario para estar protegido contra el hambre.

Por último, la OG 12 obliga a los Estados a aprobar una *ley marco* como instrumento básico de aplicación de la estrategia nacional para el derecho a la alimentación. En la ley marco deben figurar disposiciones sobre el fin pretendido; las metas u objetivos que deben lograrse y el marco temporal que se fijará para lograr estos objetivos; los medios mediante los cuales podría conseguirse el fin buscado, en especial la colaboración deseada de la sociedad civil y el sector privado y con organizaciones internacionales; la responsabilidad institucional del proceso y los mecanismos nacionales para vigilarlo, así como los posibles procedimientos de recurso<sup>11</sup>. Los Estados, al preparar las referencias verificables para la subsiguiente vigilancia nacional e internacional, así como la legislación marco, deben buscar la participación activa de organizaciones de la sociedad civil<sup>12</sup>.

9. Observación general núm. 12, *loc. cit.* p. 72 párr. 6. Vid. VILLÁN DURÁN, C.: “El derecho humano a la alimentación y al agua potable en el Derecho internacional”, in AGORA NORD-SUD (ed.), *Globalització i agricultura. Jornades per a la Sobirania Alimentària*. Barcelona, Agora Nord-Sud, 2003, pp. 17-52.

10. OG 12, párrafo 14.

11. OG 12, cit., párrafo 29.

12. OG 12, párrafo 29 *in fine*. Vid. en este sentido VILLÁN DURÁN, C.: “Obligaciones derivadas del derecho a la alimentación en el derecho internacional”, in CÁTEDRA DE ESTUDIOS SOBRE HAMBRE Y POBREZA (edit.), *Derecho a la alimentación y soberanía alimentaria*. Córdoba, Diputación/Universidad, 2008, 447 p., at 45-76.

En el ámbito *convencional regional* también se han registrado iniciativas para el progresivo reconocimiento de la justiciabilidad de los DESC, aunque todavía insuficientes. Así, en el Consejo de Europa, la Carta Social Europea (revisada)<sup>13</sup> y su Protocolo Adicional<sup>14</sup> autorizan al Comité Europeo de Derechos Sociales (órgano compuesto de expertos independientes) a recibir quejas colectivas procedentes de organizaciones no gubernamentales y sindicatos, por violación de los derechos reconocidos en la Carta. Pero el procedimiento se termina con la simple formulación de recomendaciones al Estado por parte del Comité de Ministros del Consejo de Europa.

En el marco de la OEA el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales (“Protocolo de San Salvador”) (1988) reconoce los DESC. Pero solamente las violaciones a los derechos consagrados en sus Arts. 8 (a) (libertad sindical) y 13 (derecho a la educación), podrán ser denunciadas ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, previo agotamiento de los recursos internos. La petición puede ser presentada ante la Comisión IDH por cualquier persona, grupo de personas u ONG, con independencia de que se consideren o no víctimas directas de la violación (*actio popularis*). Si el Estado interesado no acatara una resolución eventual de condena de la Comisión IDH, ésta podrá llevar el asunto ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, cuyas sentencias son vinculantes para las partes<sup>15</sup>.

En el ámbito *extra-convencional* de protección la antigua Comisión DH estableció a partir de 1998 nuevos mecanismos de promoción de los DESC. En el actual Consejo DH ya existen diez Expertos o Relatores Especiales temáticos sobre los DESC que han recibido el mandato de visitar países, estudiar el contenido de sus respectivos derechos, analizar los obstáculos que encuentran en su realización práctica y proponer medidas concretas de aplicación, en colaboración con las Organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, los Estados y las ONG de la sociedad civil<sup>16</sup>.

---

13. En vigor desde 1999, la Carta Social Europea (revisada) cuenta con 25 Estados Partes, entre los que no figura España.

14. El Protocolo Adicional entró en vigor en 1998. Ha sido ratificado por 12 Estados, entre los que no se encuentra España.

15. *Vid.* para más detalle ROSSI, Julieta: “Mecanismos internacionales de protección de los derechos económicos, sociales y culturales”, in ABRAMOVICH (V.), AÑÓN (M. J.) y COURTIS (Ch.) (compiladores), *Derechos sociales. Instrucciones de uso*, cit., at 355-368.

16. Se trata de los Expertos independientes sobre el derecho al desarrollo, sobre los derechos humanos y la extrema pobreza y sobre las consecuencias de las políticas de ajuste estructural y de la deuda externa para el pleno ejercicio de todos los derechos humanos, especialmente los derechos económicos, sociales y culturales. Igualmente, los Relatores Especiales sobre los derechos a la educación, alimentación, vivienda, salud, pueblos indígenas y trabajadores migrantes. En 2008 se añadió la experta sobre el derecho al agua potable y a servicios de saneamiento.

El Consejo DH aprobó también un controvertido “Código de conducta para los titulares de mandatos de los procedimientos especiales”<sup>17</sup>, que se impone sobre el propio Manual que habían redactado los expertos interesados. El citado Código regula, entre otras cosas, los procedimientos de *denuncias individuales* —que, según se reitera, no requerirán el agotamiento previo de los recursos internos— (Art. 9) y de *llamamientos urgentes* “en los casos en que las presuntas violaciones requieran medidas perentorias por entrañar pérdidas de vidas humanas, situaciones que pongan en peligro la vida o un daño inminente o continuo de mucha gravedad para las víctimas...” (Art. 10). Ambos procedimientos se generalizaron a partir de entonces a todo el sistema de relatores especiales, tanto geográficos como temáticos.

A todo ello se añade el papel institucional del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos de favorecer la coordinación entre todos los organismos especializados, programas y fondos del sistema de las Naciones Unidas (UNESCO, OIT, FAO, UNICEF, ACNUR, PNUD, PAM, Instituciones Financieras Internacionales —IFI— tales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional), a fin de facilitar la introducción del enfoque en derechos humanos que debe estar presente en las actividades de cada una de esas instituciones internacionales.

## **La investigación confidencial en caso de violaciones graves o sistemáticas de los DESC**

Este procedimiento se regula en los Arts. 11 y 12 del PF y es facultativo, de manera que solamente obligará a los Estados Partes en el PF que reconozcan esta competencia del Com.DESC. Los Estados podrán además “retirar esa declaración en cualquier momento mediante notificación al Secretario General” (Art. 11.8).

En todo caso la investigación será confidencial y la realizará el Com.DESC cuando reciba “información fidedigna que de cuenta de violaciones graves o sistemáticas por un Estado Parte de cualquiera de los derechos económicos, sociales y culturales” consagrados en el PIDESC. Desde el inicio del procedimiento el Com.DESC invitará al Estado interesado “a colaborar en el examen de la información y, a esos efectos, a presentar sus observaciones sobre dicha información” (Art. 11.2).

La investigación será confiada a uno o más de sus miembros, quienes rendirán informe urgente al Com.DESC. Con el consentimiento del Estado interesado

17. Resolución 5/2 del Consejo DH, aprobada el 18 de junio de 2007.

podrán realizar una visita a su territorio, solicitándose siempre la colaboración del Estado en todas las etapas del procedimiento confidencial de investigación (Art. 11, párrs. 3 y 4).

Recibido el informe confidencial de la misión investigadora, el Com.DESC lo examinará y transmitirá las conclusiones al Estado interesado junto a las observaciones y recomendaciones que estime oportunas (Art. 11.5). El Estado dispondrá de seis meses para presentar al Com.DESC sus propias observaciones (Art. 11.6). De no recibirlas en el plazo estipulado, el Com.DESC podrá invitar al Estado “a que le informe sobre las medidas que haya adoptado como resultado de la investigación” (Art. 12.2).

El Com.DESC podrá “incluir un resumen de los resultados” de la investigación en su informe anual (público), tras celebrar consultas con el Estado interesado (Art. 11.7). También podrá invitar al Estado a referirse en sus informes periódicos a “las medidas que haya adoptado en respuesta a una investigación efectuada” (Art. 12.1).

Este procedimiento ha revelado una escasa utilidad en la práctica de los Comités establecidos en tratados internacionales de derechos humanos que tienen reconocida una competencia similar. Así, tanto las víctimas de las violaciones como los defensores de los derechos humanos lamentan el carácter confidencial del procedimiento y el desequilibrio procesal del mismo a favor del Estado interesado. La lentitud del procedimiento (varios años) y la escasa información que el Comité hace pública en su informe anual al final del mismo, son factores adicionales que explican el pobre resultado que este procedimiento ha obtenido en la práctica desarrollada por el Comité contra la Tortura<sup>18</sup> y el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer<sup>19</sup>.

## Las quejas interestatales

El Art. 10 regula la competencia del Com.DESC para recibir quejas (“comunicaciones”) de un Estado Parte en el PF dirigidas contra otro Estado Parte, por incumplimiento de las obligaciones dimanantes del PIDESC. Tal competencia es también de carácter facultativo, pues deberá ser expresamente aceptada por

---

18. Art. 20 de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, aceptado por España.

19. Arts. 8-10 del Protocolo Facultativo de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, ratificado por España.

los Estados Partes interesados (Art. 10.1), quienes podrán retirar tal aceptación en cualquier momento, sin perjuicio de que se pueda continuar con la tramitación de las eventuales quejas pendientes (Art. 10.2).

El procedimiento, igualmente confidencial, consta de una primera fase de arreglo bilateral de la diferencia entre los dos Estados interesados (Art. 10.1.a). Si el asunto no se resuelve a satisfacción de ambos Estados dentro de seis meses de recibida la queja, cualquiera de ellos podrá remitir el asunto al Com.DESC.

En esta segunda fase, el Com.DESC se deberá cerciorar de que se hayan agotado todos los recursos internos, salvo cuando su tramitación “se prolongue injustificadamente” (Art. 10.1.c). A continuación ofrecerá sus *buenos oficios* a los Estados para “llegar a una solución amigable de la cuestión sobre la base del respeto de las obligaciones establecidas” en el PIDESC (Art. 11.1.d). Al final del procedimiento, Com.DESC dirigirá un breve informe confidencial a los Estados interesados, en el que se expondrán los hechos y la solución a que se haya llegado (Art. 10.1.h.i).

Si, en cambio, la solución amistosa propuesta por el Com.DESC no fuera aceptada por los Estados interesados, el informe confidencial que dirigirá a los mismos Estados expondrá los hechos pertinentes y se anexarán las declaraciones escritas y orales hechas por los Estados, concluyendo con “cualesquiera observaciones que considere pertinentes” (Art. 10.1.h.ii).

Aunque el procedimiento de quejas interestatales así descrito existe ya en relación con otros Comités establecidos en tratados internacionales de derechos humanos, lo cierto es que nunca se ha utilizado este mecanismo en el plano universal. El carácter totalmente confidencial del mismo y las escasas facultades que se otorgan al Com.DESC (buenos oficios), permiten presagiar que en este caso también será un procedimiento inoperante.

## Las quejas individuales

Bajo el procedimiento de quejas individuales, único en Derecho internacional, una persona o grupo de personas que se consideren *víctimas* directas de una violación de los derechos consagrados en el PIDESC, están habilitadas para presentar ante el Com.DESC, con determinadas condiciones, quejas (“comunicaciones”) dirigidas contra el Estado bajo cuya jurisdicción se hubiere cometido la presunta violación. Este procedimiento se regula en los Arts. 1-9 del PF.

En el sistema universal el procedimiento de quejas individuales ya existe en *cuatro tratados* en vigor —además del mecanismo previsto en los Arts. 24-25 de la Constitución de la OIT—, a saber:

- La Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (Art. 14, aceptado por 51 Estados Partes);
- La Convención contra la Tortura y otros Tratos Crueles, Inhumanos o Degradantes (Art. 22, aceptado por 61 Estados Partes);
- El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, cuyo Primer Protocolo Facultativo, que establece la competencia del Com.DH para recibir quejas individuales, ha sido ratificado por 111 de los Estados Partes en el PIDCP; y
- El Protocolo Facultativo a la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, que otorga al Com.EDCM la facultad de recibir quejas individuales (en vigor desde el 22 de diciembre de 2000, ha sido ratificado por 92 Estados)<sup>20</sup>.

## Características generales del procedimiento

Los tratados internacionales respectivos, así como los reglamentos internos de los diferentes Comités<sup>21</sup>, establecen el régimen jurídico aplicable para la tramitación de las quejas individuales. El procedimiento, en gran parte coincidente en los cuatro casos en vigor, posee ocho características comunes<sup>22</sup>, a saber:

En primer lugar es *facultativo*, en el sentido de que es necesario que el Estado Parte haya aceptado expresamente la competencia del Com.DESC para recibir quejas individuales, precisamente mediante la ratificación del PF. Ahora bien: una vez ratificado el PF, el procedimiento será obligatorio.

En segundo lugar, el procedimiento es *reglado y obligatorio*. Es decir, una vez aceptado por el Estado, el Com.DESC tramitará todas y cada una de las quejas individuales que reciba y que vayan dirigidas contra ese Estado. Reglado, porque se desarrolla en su integridad por escrito, según las reglas

---

20. España ha ratificado todos estos tratados y protocolos, así como aceptado las cláusulas facultativas que habilitan a esos Comités para recibir quejas individuales.

21. Ver “Recopilación de los reglamentos de los órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos”, doc. HRI/GEN/3/Rev.3, de 28 de mayo de 2008, 222 p., en [www.ohchr.org](http://www.ohchr.org). El Com.DESC no ha desarrollado todavía las reglas reglamentarias para la tramitación de las quejas individuales, ya que el PF no ha entrado en vigor.

22. VILLÁN DURÁN, C., *Curso de Derecho internacional de los derechos humanos*. Madrid, Trotta, 2002 (reimpresión: 2006), pp. 455-456.

de procedimiento establecidas en el PF y sus eventuales desarrollos reglamentarios. El PF no prevé una fase oral o de audiencia de las partes (la víctima o su representante y el Estado contra el que se reclama).

En tercer lugar, todas las fases procesales se desarrollarán en la más estricta *confidencialidad*. Ello no impide, sin embargo, que la víctima o su representante estén al corriente de la tramitación de su queja, pues participarán activamente en el procedimiento ante el Com.DESC. Pero el Art. 15 PF solamente prevé que se haga público “un resumen de sus actividades relacionadas con el presente Protocolo” en el marco del informe anual del Com.DESC al ECO-SOC. Es de esperar que las futuras normas reglamentarias del Com.DESC tengan en cuenta la práctica comparada de otros Comités, que han decidido siempre hacer públicas tanto sus *decisiones* sobre inadmisibilidad como sus opiniones o *dictámenes* de manera individualizada y a través de sus informes anuales a la AG, una vez notificadas a las partes en el procedimiento.

En cuarto lugar, el procedimiento es *contradictorio* y de apariencia contenciosa o judicial, pero sin gozar de esta naturaleza en sentido estricto. De ahí que califiquemos este mecanismo de “cuasi-contencioso”. El carácter contradictorio implica que ambas partes (el Estado y la víctima o su representante) se enfrentarán ante el Com.DESC defendiendo por escrito y sucesivamente sus posiciones, primero en cuanto a la admisibilidad de la queja y, una vez resuelta favorablemente esta primera fase procesal, en cuanto al fondo del asunto. El Com.DESC analizará los hechos considerados como probados a partir de las informaciones suministradas por las partes en el procedimiento y realizará la calificación jurídica de los mismos.

En quinto lugar, la *decisión* del Com.DESC sobre la admisibilidad de una queja es definitiva y obligatoria para las partes. Otros Comités admiten, sin embargo, que sus decisiones de admisibilidad puedan ser revisadas si el Estado o la víctima presentan nuevas informaciones de peso.

En sexto lugar, la *opinión* del Com.DESC sobre el fondo del asunto (*dictamen*) se redactará en forma de sentencia y el Com.DESC se pronunciará sobre si ha habido o no violación de algún derecho del PIDESC en el caso concreto. En caso positivo, el Comité formulará “sus eventuales recomendaciones” (Art. 9.1 PF). El Reglamento del Com.DESC deberá precisar si, entre tales recomendaciones, podrá señalar, como en el caso de otros Comités, las medidas de reparación e indemnización a la víctima que el Estado infractor deberá adoptar. Aunque no se trata de una sentencia judicial en sentido estricto que sea vinculante y oponible al Estado, la práctica revela que los Estados suelen acatar los dictámenes de los Comités y, por regla general, tratan de cumplir las medidas de reparación prescritas.

En séptimo lugar, la adopción de decisiones sobre la admisibilidad y opiniones en cuanto al fondo permitirá al Com.DESC analizar e *interpretar* en profundidad el alcance de los derechos reconocidos en el PIDESC, a la vez que tutelar internacionalmente los derechos presuntamente violados en la persona de la víctima que se queja. Así pues, en este tipo de procedimientos la tutela de los derechos es estrictamente individual, abarcando exclusivamente a la víctima o víctimas que son objeto de la comunicación que constituye la queja.

Por último, en octavo lugar, La finalidad de este procedimiento es de *protección* estricta y de carácter *ex post facto*; es decir, que entra en funcionamiento una vez producida una violación concreta a uno de los derechos consagrados en el PIDESC, por lo que se trata de un mecanismo que no tiene efectos preventivos —salvo en el caso de la adopción de las medidas provisionales previstas en el Art. 5 PF—, sino más bien sancionadores y reparadores de una violación efectivamente cometida<sup>23</sup>.

## Procedimiento para la tramitación de quejas individuales

Las quejas individuales se deberán presentar por escrito ante la Secretaría del Com.DESC en la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas en Ginebra<sup>24</sup> y se tramitarán conforme al procedimiento establecido en el PF del PIDESC y las disposiciones conexas del Reglamento que en su día adopte el Com.DESC. A efectos didácticos el procedimiento se agrupa en torno a seis fases principales, a saber:

### 1. Competencia

Ante todo el Com.DESC tendrá que determinar su propia *competencia* en función de los cuatro criterios clásicos de atribución de la competencia en todo procedimiento contencioso:

---

23. Algunos autores han propuesto que se refundan las competencias de los distintos Comités que reciben quejas individuales y se entregue esa competencia a un nuevo *Tribunal Universal de Derechos Humanos*, de carácter permanente, que tendría competencia para recibir las quejas de las víctimas de violaciones de derechos humanos consagradas en los diferentes tratados, dirigidas contra el Estado bajo cuya jurisdicción se cometió la presunta violación. La ventaja es obvia: las decisiones de ese Tribunal serían sentencias judiciales, de obligado cumplimiento por parte de los Estados.

24. Dirección postal: Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Palais Wilson, rue des Paquis 52, 1201 Ginebra, Suiza; tel. (004122) 917 90 00; fax (004122) 917 02 12. También se pueden remitir las quejas por correo electrónico a la siguiente dirección: [tb-petitions@ohchr.org](mailto:tb-petitions@ohchr.org). En este caso, la queja por vía electrónica deberá ser seguida por la versión en papel debidamente firmada por el denunciante.

*Ratione temporis*: los hechos denunciados debieron haber ocurrido después de que el PF hubiera entrado en vigor para el Estado contra el que se reclama, a menos que “esos hechos hayan continuado después de esa fecha” (Art. 3.2.b PF);

*Ratione personae*: el demandante ha de ser la *víctima* directa de la violación que se alegue —persona física o grupo de personas— o su representante legal debidamente acreditado (Art. 2 PF). También acogen otros Comités los conceptos de “víctima indirecta” (un familiar de la víctima) o “potencial” (cualquier persona que pueda probar que se le puede aplicar de manera inminente una ley que haya sido declarada contraria al PIDESC);

*Ratione loci*: los hechos debieron haber ocurrido en un lugar bajo la jurisdicción del Estado demandado, ya sea dentro o fuera del país (Art. 2 PF); y

*Ratione materiae*: el derecho cuya violación se denuncia debe ser “cualquiera de los derechos económicos, sociales y culturales enunciados” en el PIDESC (Art. 2 PF). No obstante, es previsible que el Com.DESC rechace quejas por violación del derecho a la libre determinación de los pueblos contemplado en el Art. 1 del PIDESC, como ya ha hecho el Comité de Derechos Humanos en relación con el PIDCP<sup>25</sup>. Por lo mismo, este Comité rechazó una queja por violación del Art. 50 del PIDCP<sup>26</sup> y otra por presunta violación del Art. 2 del PIDCP sin vinculación con otro derecho sustantivo reconocido en la Parte III del PIDCP<sup>27</sup>.

El carácter contradictorio del procedimiento implica que ambas partes (el Estado y la víctima o su representante) se enfrentarán ante el Com.DESC defendiendo por escrito y sucesivamente sus posiciones, primero en cuanto a la admisibilidad de la queja y, una vez resuelta favorablemente esta primera fase procesal, en cuanto al fondo del asunto.

## 2. Admisibilidad

Recibida la queja en la Secretaría, se supone que ésta la registrará y la incluirá en la lista de quejas presentadas al Com.DESC, con un breve resumen de su contenido, que distribuirá regularmente a los miembros del Com.DESC. No obstante, la Secretaría podrá pedir al denunciante que complete un cuestionario —que en su día deberá aprobar el Com.DESC— en el que se soliciten todas las informaciones básicas que permitan identificar al autor de la

25. Caso n° 1134/2002 (Gorji-Dinka c. el Camerún).

26. Caso n° 958/2000 (Jazairi c. el Canadá).

27. Caso n° 1192/2003 (Guillén c. España).

queja, a la presunta víctima, los hechos denunciados y las medidas adoptadas hasta la fecha. Una vez registrada, toda queja individual es objeto de un resumen por parte de la Secretaría de toda la información pertinente obtenida, para uso interno de los miembros del Com.DESC.

Toda queja registrada será necesariamente examinada en una primera fase procesal de *admisibilidad* que concluirá con una *decisión* en la que el Com.DESC la declarará admisible o no, en función de que reúna *seis requisitos de forma* que recogen el Art. 2 y 3 PF, a saber:

*Primero*, la queja se deberá presentar por escrito, no deberá ser anónima<sup>28</sup>, y será la propia víctima (o su representante) la que presente la queja formalmente ante el Com.DESC. También cabe que la presente un grupo de personas que se consideren igualmente víctimas de la violación. En cualquiera de estas hipótesis, los hechos debieron haberse producido bajo la jurisdicción del Estado contra el que se reclama (Art. 2 PF).

*Segundo*, el denunciante deberá ser, como regla general, la propia *víctima* de la violación, o su representante legalmente acreditado. Por tanto, no se admite la *actio popularis*. Solamente se podrá aceptar una comunicación presentada en nombre de la víctima cuando conste su consentimiento, “a menos que el autor (de la queja) pueda justificar que actúa en su nombre sin tal consentimiento” (Art. 2 *in fine*). Además, la víctima ha de ser exclusivamente una persona física, por lo que se rechazará toda queja que proceda de personas *jurídicas* que se pretendan víctimas de la violación de alguno de los derechos consagrados en el PIDESC<sup>29</sup>. Junto a la víctima directa de la violación, otros Comités —como el Com.DH— han admitido en calidad de víctima *indirecta* a un familiar de la misma; y como víctima *potencial* a toda persona que pueda verse afectada por una disposición general (por ejemplo, una ley) que sea contraria a una disposición del PIDCP. El denunciante debe presentar pruebas suficientes en apoyo de su alegación para que ésta no sea declarada “manifiestamente infundada”, “no esté suficientemente fundamentada o se base exclusivamente en informes difundidos por los medios de comunicación” (Art. 3.2.c PF). En efecto, se entiende que toda *denuncia* es una *alegación* o reclamación respaldada por cierta cantidad de pruebas.

*Tercero*, la comunicación no ha de ser *incompatible* con las normas del PIDESC (Art. 3.2 d PF), esto es, que la queja esté bien fundada conforme a derecho y que la presunta víctima no haya incurrido a su vez en violación de

---

28. Art. 3.2.g) PF.

29. Precedentes en la jurisprudencia del Com.DH se encuentran en los casos 737/1997 (Lamagna c. Australia) y 1371/2005 (Mariategui c. la Argentina).

alguno de los derechos consagrados en el PIDESC. La incompatibilidad aparece cuando la denuncia está basada en una interpretación errónea del PIDESC, o cuando los hechos presentados no plantean cuestiones relativas a los derechos consagrados en el PIDESC. Por lo mismo, el Com.DESC no es una instancia de apelación que tenga por objeto revisar o revocar las decisiones de los tribunales nacionales<sup>30</sup>. Además, el Com.DESC no considerará admisible una comunicación que “no revele que el autor ha estado en situación de clara desventaja, salvo que el Comité entienda que la comunicación plantea una cuestión grave de importancia general” (Art. 4 PF).

*Cuarto*, la queja no debe constituir un *abuso del derecho a presentar una comunicación* (Art. 3.2. f PF), por lo que debe estar redactada en términos correctos y no insultantes para con las autoridades del Estado contra el que se reclama. Además, el PF fija el plazo de un año dentro del cual deberá presentarse la queja. El plazo empezará a correr una vez agotados los recursos internos, “salvo en los casos en que el autor pueda demostrar que no fue posible presentarla dentro de ese plazo” (Art. 3.2.a PF).

*Quinto*, se aplica la regla *ne bis in idem* o prohibición de presentar el mismo asunto cuando éste ya haya sido examinado por el Com.DESC, o la cuestión “haya sido o esté siendo examinada con arreglo a otro procedimiento de examen o arreglo internacional” (Art. 3.2. c). Para que la regla se aplique deberá producirse una cuádruple identidad: del denunciante o la víctima, de los hechos denunciados, de los derechos que hayan sido lesionados, y de la naturaleza jurídica de las instancias internacionales que han entrado en colisión. Por lo mismo, no se aplicará la regla *ne bis in idem* cuando se trate de dos instancias internacionales de protección pero de distinta *naturaleza jurídica*. En consecuencia, es compatible presentar la misma queja primero ante un mecanismo extra-convencional de protección del actual Consejo de Derechos Humanos (en particular, los nueve expertos o relatores especiales sobre DESC) y, posteriormente —una vez agotados los recursos de la jurisdicción interna—, acudir ante el Com.DESC o ante una instancia contenciosa regional (europea, americana o africana).

Y, *sexto*, el *agotamiento de todos los recursos disponibles en la jurisdicción interna*, a menos que “la tramitación de esos recursos se prolongue injustificadamente” (Art. 3.1 PF). Es sin duda el requisito de admisibilidad más temido y el que ha generado una considerable práctica en el seno de otros Comités. Así, el Com.DH ha precisado que se trata de los recursos “efectivos” y

30. *Vid.* los antecedentes en la jurisprudencia del Com.DH, casos 579/1994 (Werenbeck c. Australia), 658/1995 (Van Oord c. Países Bajos), 761/1997 (Singh c. Canadá), 724/1996 (Jakes c. R. Checa); 830/1998 (Bethel c. Trinidad y Tabago); y 963/2001 (Uebergang c. Australia).

“disponibles” porque realmente existan en la esfera interna y porque tengan posibilidades de prosperar<sup>31</sup>. El Estado debió probar “...que existían posibilidades razonables de que tales recursos fuesen efectivos”<sup>32</sup>.

Por su parte, el denunciante debe aportar “por lo menos un argumento que pareciera bien fundado para corroborar su opinión y justificar las razones por las que creía que el recurso en cuestión no sería efectivo”<sup>33</sup>. En el sentido contrario, la simple duda de los denunciantes acerca de la eficacia de los recursos internos judiciales disponibles, no les exime de la obligación de agotarlos para que su queja pueda ser declarada admisible por el Comité<sup>34</sup>. La obligación de agotar todos los recursos administrativos y judiciales ordinarios, incluidos los recursos de inconstitucionalidad efectivos<sup>35</sup>, persistirá aunque se trate de recursos “sumamente técnicos, lentos y costosos”<sup>36</sup>. No obstante, el límite aparece “cuando la tramitación de los recursos se prolongue injustificadamente”, según el Art. 3.1 *in fine* PF. Pero si el Estado limita el derecho de apelación al cumplimiento de ciertas exigencias procesales, el denunciante debe cumplirlas antes de que se den por agotados los recursos internos<sup>37</sup>.

Finalmente, en cuanto a la *carga de la prueba*, se debe recordar que el Com.DESC basará sus dictámenes en toda la información escrita aportada por las partes, por lo que si un Estado no responde a las alegaciones del denunciante, “el Comité tomará éstas debidamente en consideración siempre y cuando se hayan fundamentado”<sup>38</sup>. Lo que pone de relieve el carácter cuasi-contencioso del procedimiento, en el que el principio de *igualdad de armas* de las partes obliga a valorar en total equidad las informaciones y pruebas aportadas ante el Com.DESC tanto por el denunciante como por el Estado Parte.

### *Medidas provisionales*

En la fase procesal de admisibilidad y antes de pronunciarse sobre el fondo del asunto, el Com.DESC podrá en cualquier momento dirigir al Estado

31. Francisco y Ramón Amador Amador c. España, decisión del Comité de 4 de julio de 2005, párrafo 6.4.  
32. Casos 4/1977 (William Torres Ramírez c. Uruguay), 751/1997 (Pasla c. Australia), 670/1995 (Schlosser c. R. Checa), 741/1997 (Cziklin c. Canadá), 1326/2004 (Mazón y Morote c. España), 1356/2005 (Parra c. España) y 1389/2005 (Bertelli c. España). Vid. También A/60/40, párrafo 139.

33. A/60/40, párrafo 140. Vid. También caso 918/2000 (Vedeneyeva c. la Federación de Rusia).

34. Vid. las decisiones sobre los casos 262/1987 (R.T. c. Francia), de 30 de marzo de 1989, p. 6, párr. 7.4; y 224/1987 (A. y S.N. c. Noruega), de 9 de marzo de 1987, p. 6, párr. 6.2.

35. 1188/2003 (Riedl-Riedenstein y otros c. Alemania).

36. Caso núm. 296/1988 (J.R.C. c. Costa Rica), de 30 de marzo de 1989, p. 6, párr. 8.3.

37. 1235/2003 (Celal c. Grecia).

38. Vid. los antecedentes en la jurisprudencia del Com.DH, doc.A/60/40, cit., párrafo 144. Concordantemente, casos 971/2001 (Arutyuniantz c. Uzbekistán), 973/2001 (Khalilova c. Tayikistán), 1128/2002 (Marques de Morais c. Angola) y 1134/2002 (Gorji-Dinka c. el Camerún).

interesado, a los fines de su examen urgente, “una solicitud para que adopte las medidas provisionales que sean necesarias en circunstancias excepcionales a fin de evitar posibles daños irreparables a la víctima o las víctimas de la supuesta violación” (Art. 5.1 PF). Cuando se solicite del Estado la adopción de tales medidas provisionales, ello “no implica juicio alguno sobre la admisibilidad ni sobre el fondo” de la queja (Art. 5.2 PF).

El incumplimiento por parte de un Estado de una medida provisional del Com.DESC supondrá una violación de las obligaciones que el PF impone al Estado. En su jurisprudencia en la materia el Com.DH recordó que las medidas provisionales “eran esenciales” para cumplir sus funciones con arreglo al PF y que toda violación del reglamento “merma la protección de los derechos” enunciados en el Pacto<sup>39</sup>.

### *Medidas de protección*

El PF innova al establecer una norma protectora general de los defensores de los derechos humanos a nivel convencional. En efecto, el Art. 13 PF obliga a los Estados a adoptar medidas para que “las personas que se hallen bajo su jurisdicción no sean sometidas a ningún tipo de malos tratos o intimidación como consecuencia de cualquier comunicación con el Comité de conformidad con el presente Protocolo”. Tal medida de protección será aplicable a los tres procedimientos que establece el PF.

### *Decisión de admisibilidad*

El Com.DESC trasladará la queja recibida al Estado interesado de forma confidencial, el cual dispondrá de un plazo de seis meses para presentar por escrito “explicaciones o declaraciones en que se aclare la cuestión y se indiquen las medidas correctivas que haya adoptado el Estado” (Art. 6.2 PF). La fase procesal de admisibilidad culminará, tras recibir las observaciones del Estado, con la adopción de una *decisión* por parte del Com.DESC sobre la admisibilidad o no de la comunicación.

La decisión de *inadmisibilidad* de la queja es, en principio, definitiva, por lo que se comunicará a las partes y se concluirá el procedimiento. Pero, aunque es inapelable, la jurisprudencia comparada de otros Comités acepta la *revisión* de esa decisión por parte del Comité “si el individuo interesado o una persona que actúe en su nombre presenta una petición escrita donde se indique que

39. Caso 973/2001 (Khalilova c. Tayikistán).

ya no se dan los motivos de inadmisibilidad” (Art. 98.2 del Reglamento Com.DH)<sup>40</sup>.

### 3. Solución amigable y determinación de los hechos

Innovando de nuevo en la práctica convencional universal, el PF prevé una fase de *arreglo amistoso* de la diferencia entre las partes. A estos efectos el Com.DESC “pondrá sus buenos oficios a disposición de las partes interesadas con miras a llegar a una solución amigable de la cuestión sobre la base del respeto de las obligaciones establecidas” en el PIDESC (Art. 7.1 PF). Si se llegara a una solución de esta naturaleza, se pondrá fin al procedimiento (Art. 7.2 PF). En caso contrario, adoptada la decisión positiva de admisibilidad, el Com.DESC la estudiará “a la luz de toda la documentación que se haya puesto a su disposición, siempre que esa documentación sea transmitida a las partes interesadas” (Art. 8.1 PF).

El Com.DESC determinará qué hechos se consideran probados en función de todas las informaciones disponibles, procedentes tanto del particular como del Estado interesado, en un procedimiento que seguirá siendo confidencial (Art. 8.2 PF). Además, el Com.DESC podrá consultar documentación “de otros órganos, organismos especializados, fondos, programas y mecanismos de las Naciones Unidas y de otras organizaciones internacionales, incluidos los sistemas regionales de derechos humanos, y cualesquiera observaciones y comentarios del Estado Parte interesado” (Art. 8.3 PF).

El Com.DESC también considerará “hasta qué punto son razonables las medidas adoptadas por el Estado Parte de conformidad con la parte II del Pacto”<sup>41</sup>, teniendo presente que el Estado “puede adoptar toda una serie de posibles medidas de política para la realización de los derechos enunciados en el Pacto” (Art. 8.4 PF).

### 4. Dictamen

Declarada la queja definitivamente admisible y realizada la determinación de los hechos, el Com.DESC deberá prepararse para dictar su opinión en cuanto

---

40. En este sentido, *vid.*, caso 735/1997 (Lazar Kalaba c. Hungría), decisión de 7 de noviembre de 1997, párr. 10.b. Doc. A/53/40, vol. II, cit., pp. 263-267.

41. La Parte II del PIDESC comprende los Arts. 2.1 (obligación del Estado de adoptar medidas para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos reconocidos); 2.2 (principio de no discriminación); 2.3 (discrecionalidad de los países en desarrollo para determinar en qué medida se garantizarán los derechos económicos a los extranjeros); 3 (no discriminación por razón de género); 4 (limitaciones legales al ejercicio de los derechos reconocidos que sean compatibles con la naturaleza de esos derechos y con el exclusivo objeto de promover el bienestar general en una sociedad democrática); 5.1 (prohibición de utilizar el PIDESC para destruir o limitar los derechos o libertades en él reconocidos); y 5.2 (aplicación de normas ajenas al PIDESC solamente si éstas fueran más beneficiosas para la persona).

al fondo (*dictamen*), a la luz de todas las informaciones escritas que le hayan sido facilitadas conforme al apartado anterior. El Com.DESC deberá garantizar el principio de igualdad de armas en la carga de la prueba, de modo que si el Estado no refuta las alegaciones del denunciante que hayan sido bien sustentadas, el Com.DESC las tomará debidamente en consideración.

El ComDESC analizará los hechos considerados como probados y realizará la calificación jurídica de los mismos a la luz de las disposiciones del PIDESC. Todas las observaciones sobre el fondo del asunto son resumidas en el *dictamen* u opinión por el que el Com.DESC concluirá si ha habido o no violación de alguno de los derechos consagrados en el PIDESC, en qué consiste la violación y por qué.

Aunque el PF se limita a anunciar que “el Comité hará llegar a las partes interesadas su dictamen sobre la comunicación, junto con sus eventuales recomendaciones” (Art. 9.1), de la jurisprudencia comparada de otros Comités se deduce que el Com.DESC se pronunciará también en su dictamen sobre las medidas de *reparación* que el Estado deberá adoptar para subsanar la violación constatada. Entre esas medidas, el Com.DESC podrá solicitar al Estado la reforma de una legislación o práctica en vigor que haya estado en el origen de la violación, para evitar violaciones similares en el futuro.

El Com.DESC también podrá recomendar en sus dictámenes “la necesidad de asesoramiento técnico o de asistencia” al Estado interesado. En ese caso, con el consentimiento del mismo Estado, podrá transmitir sus recomendaciones de asesoramiento a “los organismos especializados, fondos y programas de las Naciones Unidas y otros órganos competentes” (Art. 14.1 PF), con el fin de adoptar “medidas internacionales que puedan ayudar a los Estados Partes a hacer valer de forma más efectiva los derechos reconocidos en el Pacto” (Art. 14.2 PF).

A estos efectos, se establecerá un fondo fiduciario de las Naciones Unidas para financiar las actividades de asistencia técnica a los Estados que lo deseen, “con miras a promover el ejercicio de los derechos enunciados en el Pacto, contribuyendo así a la creación de la capacidad nacional en materia de derechos económicos, sociales y culturales en el contexto del presente Protocolo” (Art. 14.3 PF). Ello se hará sin perjuicio de la obligación de los Estados Partes de cumplir las obligaciones que les impone el Pacto (Art. 14.4 PF).

Una vez adoptada su opinión o dictamen en cuanto al fondo, el Comité lo transmitirá a las partes interesadas, concluyendo así el procedimiento confidencial de tramitación de quejas individuales.

## 5. Publicación

Las deliberaciones verbales, las actas resumidas y los documentos de trabajo del Com.DESC en la tramitación de quejas individuales tendrán carácter confidencial. No obstante, el Com.DESC “incluirlá en su informe anual un resumen de sus actividades relacionadas con el presente Protocolo” (Art. 15 PF). En la práctica los otros Comités han ordenado siempre la publicación de sus *decisiones* (sobre admisibilidad), las medidas provisionales y sus *dictámenes* (sobre el fondo), que se recogerán en los informes anuales de los Comités a la Asamblea General.

La publicación de los dictámenes condenatorios es necesaria porque opera como medio de “sanción” moral y política en el ámbito internacional, dirigida al Estado que ha incurrido en una violación del PIDESC. La Secretaría se encargará de la distribución de las decisiones definitivas del Com.DESC.

## 6. Seguimiento

Las *decisiones* sobre admisibilidad serán jurídicamente vinculantes para las partes en el procedimiento, lo mismo que todas las medidas provisionales y demás disposiciones del PF. Por el contrario, ni el PIDESC ni su Protocolo Facultativo se pronuncian sobre el valor jurídico de los *dictámenes* sobre el fondo, por lo que tradicionalmente se ha considerado que tales dictámenes no son obligatorios para los Estados. En cualquier caso, el PF señala que el Estado “dará la debida consideración al dictamen” y a sus “eventuales recomendaciones”. Dispondrá de un plazo de seis meses para responder por escrito sobre “toda medida que se haya adoptado a la luz del dictamen y las recomendaciones” del Com.DESC (Art. 9.2 PF).

A su vez, el Art. 9.3 PF autoriza al Com.DESC a solicitar del Estado “más información sobre cualesquiera medidas que el Estado Parte haya adoptado en respuesta a su dictamen o eventuales recomendaciones, incluso, si el Comité lo considera apropiado, en los informes que presente más adelante el Estado Parte de conformidad con los artículos 16 y 17 del Pacto” (informes periódicos).

Esta cláusula es lo suficientemente abierta como para que el Com.DESC se sienta autorizado para poner en marcha en su Reglamento mecanismos de seguimiento de los dictámenes, similares a los ya conocidos por otros Comités. A estos efectos, el Com.DH se dotó de un relator especial para el seguimiento de los dictámenes, que establece los contactos apropiados y solicita información de los Estados sistemáticamente respecto de todos los dictámenes condenatorios. También formula al Com.DH recomendaciones para la

adopción de las nuevas medidas que sean necesarias, informa periódicamente al Comité acerca de las actividades de seguimiento, e incluye en su informe anual información sobre las actividades de seguimiento (Art. 101 del Reglamento del Com.DH).

La práctica del relator especial para el seguimiento de los dictámenes del Com.DH nos revela que los Estados han acatado los dictámenes de manera satisfactoria en un 30% de los casos. En los demás, los Estados se han mostrado reacios a aceptar la obligatoriedad de los dictámenes, o bien impugnan el contenido de los mismos. En otras ocasiones los Estados afirman no poder dar efecto a esos dictámenes, por no estar previsto en su legislación o práctica interna. En estos casos, el Com.DH procede a hacerlo público en su informe anual.

En definitiva, el Com.DH se preocupa por que sus opiniones sobre el fondo sean acatadas por los Estados interesados, incluso por los más reacios en aceptarlas. De modo que nos encontramos en el *inicio de una práctica de los Estados*, potenciada por el propio Com.DH, que está estableciendo precedentes valiosos en favor de una progresiva aceptación de la *obligatoriedad* de sus dictámenes. Tal obligatoriedad se justifica en el principio de buena fe con que el Estado debe asumir sus obligaciones internacionales como Parte en el PIDCP y su PF.

Si tal aceptación se generalizara en el futuro (alcanzando las conductas de los Estados favorables al acatamiento de los dictámenes al menos un 75% de los casos), estaríamos asistiendo al nacimiento de una *nueva norma consuetudinaria* internacional que consagraría la obligatoriedad jurídica de las opiniones sobre el fondo del Com.DH, a pesar de que el PIDCP no lo diga expresamente. Un desarrollo similar cabe esperar en el futuro del Com.DESC, en uso de sus atribuciones reglamentarias.

## **A modo de conclusión: la eficacia del procedimiento de quejas individuales**

El procedimiento cuasi-contencioso que hemos descrito está en vigor únicamente en cuatro tratados del sistema de las NU que prevén la competencia de los respectivos Comités para tramitar quejas individuales. Además, su eficacia está condicionada por la existencia de rigurosas causas de inadmisibilidad, a menudo insuperables para las víctimas, como es el caso de la regla del agotamiento previo de los recursos internos. Igualmente, el procedimiento adolece de un desequilibrio procesal crónico en favor del Estado, fruto del predominio de la soberanía del Estado en todo el Derecho Internacional, si bien el

principio de *igualdad de armas* asegura un tratamiento equitativo de las dos partes en el procedimiento.

El procedimiento, escrito y confidencial a lo largo de todas sus fases, se prolonga por un término medio de cuatro años cada caso, lo que se puede calificar de excesivamente lento. Se debe reconocer, sin embargo, que las reformas recientes del Reglamento del Com.DH tratan de introducir un procedimiento más simplificado en la tramitación de los casos. Pero son todavía insuficientes, por lo que el procedimiento debería agilizarse más.

Por otro lado, la todavía escasa aceptación del procedimiento de quejas individuales por parte de los Estados reduce considerablemente la universalidad del mismo. Si a ello se añade la sofisticación técnica de los mecanismos procesales internacionales, la necesidad del agotamiento de los recursos internos y las dificultades prácticas de acceso de las víctimas a estos procedimientos, el resultado es su escasa utilización<sup>42</sup>.

No obstante sus limitaciones e infrutilización, el procedimiento cuasi-contencioso de protección de los DESC resulta útil. Piénsese, por ejemplo, en que la adopción de decisiones o dictámenes de este tipo permitirá al Com.DESC analizar e interpretar en profundidad el alcance de los artículos del PIDESC que debe aplicar, a la vez que tutelar internacionalmente los derechos de las víctimas individuales, afirmando la justiciabilidad de los DESC.

Ahora bien, el modelo convencional cuasi-contencioso que se ha descrito se caracteriza por ser subsidiario del régimen jurídico interno de los Estados, lo que presupone la existencia de un Estado de derecho que funcione correctamente en la tutela de los derechos humanos.

Pero este modelo queda desbordado en los casos de violaciones sistemáticas y masivas de los derechos humanos o de quiebra generalizada de la legalidad, del Estado de derecho o del mismo régimen democrático. En estos casos el procedimiento de investigación confidencial previsto en los Arts. 11 y 12 PF, así como el sistema de relatores especiales DESC en el ámbito extra-convencional de protección, están mejor adaptados para asegurar la presencia de la comunidad internacional en el marco de la cooperación internacional entre los Estados y con la Organización de las Naciones Unidas.

---

42. Entre 1977 y 2005 el Com.DH había estudiado 1.414 quejas relativas a 78 Estados, de las que solamente en 392 el Comité concluyó que se había producido violación del Pacto; 394 fueron declaradas inadmisibles, 193 retiradas y 327 están todavía pendientes de decisión. Vid. A/60/40, párrafo 99.

---

# LAS BASES ÉTICAS DEL DESARROLLO: LA INTRODUCCIÓN DEL ENFOQUE BASADO EN DERECHOS HUMANOS EN LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA

MIGUEL ÁNGEL LOMBARDO\*

---

## **PALABRAS CLAVE**

*Enfoque Basado en Derechos Humanos, cooperación española, dignidad intrínseca, confianza, estrategias.*

## **RESUMEN**

*Este artículo presenta el análisis realizado en la Cooperación Española para la introducción de un enfoque de derechos, el cual ha sido plasmado en la Estrategia de Gobernabilidad Democrática, Participación Ciudadana y Desarrollo Institucional (2008). En el artículo se expone el análisis relativo a la dimensión moral universal del enfoque de derechos, o lo que el autor denomina “la dignidad intrínseca” del ser humano, y la dimensión instrumental o las relaciones de intercambio de derechos y obligaciones entre el Estado y la ciudadanía en los sistemas democráticos.*

---

\* Licenciado en Ciencias Políticas por la UCM, trabaja actualmente en el Bureau Regional de África del PNUD, en Nueva York. Su experiencia profesional se ha desarrollado principalmente en el ámbito de la gobernabilidad democrática y los derechos humanos. Ha redactado y coordinado la Estrategia de Gobernabilidad Democrática, Participación Ciudadana y Desarrollo Institucional de la Cooperación Española (2008).

## ABSTRACT

*This article present the analysis made by the Spanish Cooperation for the introduction of an approach of rights, which has been reflected in the Strategy of Democratic Governance, Citizen Participation and Institutional Development (2008). The article describes the moral dimension analysis about the universal rights approach, or what the author called "the inherent dignity" of the human being, and the instrumental dimension or the relations for the exchange of rights and obligations between the State and citizenship in democratic systems.*

## RÉSUMÉ

*Cet article présente l'analyse réalisée dans la Coopération Espagnole pour la mise en place d'une approche fondée sur les droits, qu'a été concrétisée dans la Stratégie pour la Gouvernance Démocratique, Participation Citoyenne et Développement Institutionnel (2008). Dans l'article on expose l'analyse relative à la dimension morale universelle de l'approche des droits - ce que l'auteur appelle "la dignité intrinsèque" de l'être humain-, et la dimension instrumentale ou les relations d'échange des droits et obligations entre l'Etat et la citoyenneté dans les systèmes démocratiques.*

## Introducción

Cuando los estrategas del Partido Demócrata en Estados Unidos decidieron renunciar a la financiación pública para la campaña electoral de Barack Obama empezaron a desarrollar, tal vez de manera inconsciente, algo más que una mera estrategia de captación de fondos. Mientras que John McCain, del Partido Republicano, trataba de convencer a la población de que reduciría y mejoraría la eficiencia del gasto en Washington, su partido recurría en cambio a la financiación pública para la campaña electoral y era su misma administración quien solicitaba, paradójicamente, una "transfusión" de 700 mil millones de dólares procedentes del bolsillo de los americanos para un mercado que, como se comprobó a las pocas semanas, necesitaba algo más que una cura de urgencia. En un contexto en el que la clase media estadounidense estaba siendo golpeada por la destrucción de sus ahorros, bien como inversiones inmobiliarias o bien en fondos de inversión, y donde había desempleados que intentaban reaccionar con la movilidad y los sacrificios que fueran necesarios, Barack Obama, recurriendo a la financiación privada de su campaña, no sólo había logrado disponer de

más dinero que su contrincante republicano —150 millones de dólares sólo en septiembre de 2008 provenientes de donaciones privadas, frente a los 84 millones de dólares que McCain tenía asignados para todo el período— sino que había logrado recuperar la esperanza y construir un vínculo directo de confianza con sus electores, sin intermediarios.

Esto ilustra una idea que es el resumen de lo que se propone en este artículo: cuando el origen de una crisis ha sido la mentira, la solución de la misma debe empezar por el restablecimiento de la confianza. La incorporación del enfoque de derechos humanos en las estrategias de cooperación para el desarrollo tiene como objetivo, precisamente, restablecer la confianza entre los ciudadanos y las instituciones. Por un lado, mediante el refuerzo de un compromiso ético individual que muchas veces está ausente en nuestro entorno social, político y cívico. Este es un tema en el cual la Cooperación Española y otras cooperaciones tienen instrumentos ampliamente consolidados, en particular en el ámbito de la sensibilización y la formación, pero sobre los cuales sigue siendo preciso insistir. Por otro lado, no hay mejor manera de recuperar la confianza de esta relación entre el Estado y la ciudadanía que mediante una interpretación efectiva del consenso universal que existe sobre la base de la “dignidad intrínseca” de todas las personas, y que fue aprobado por la Asamblea General de Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948. De este consenso deriva una responsabilidad pública y, por tanto, para desarrollar estrategias de cooperación capaces de promover responsabilidades públicas e institucionales en el respeto de los derechos humanos se precisa una estrategia diferente adicional a la sensibilización y la formación, que tome en cuenta las amenazas a los derechos humanos que provienen de determinados grupos, sectores o instituciones. En este segundo punto será preciso abordar instrumentos tales como la negociación, la creación de incentivos para el diálogo y, también, el fortalecimiento de las instituciones encargadas de velar por el cumplimiento de los derechos<sup>1</sup>.

## La dignidad intrínseca del ser humano

En una encuesta reciente del Afrobarómetro, con el objeto de aportar algo más de conocimiento sobre la relación entre la pobreza y la calidad de las

---

1. Aunque la Declaración de Derechos Humanos carece del carácter vinculante de un tratado, conforma la “Carta Internacional de los Derechos Humanos”, junto con el “Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos”, el “Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales” y sus respectivos protocolos opcionales, establecidos el 16 de diciembre de 1966, que otorgan obligatoriedad jurídica a los derechos proclamados por la Declaración. Nótese, no obstante, que en gran parte de la literatura en inglés sobre el desarrollo y los derechos humanos, esta relación de derechos que se establece entre la Ciudadanía y el Estado se expresa más bien como una relación clientelar (*right holder* y *duty bearer*) con el riesgo evidente de difuminar las responsabilidades públicas de unos y otros.

democracias en quince países africanos, se tomaron en consideración un grupo de indicadores cualitativos que dieran cuenta de los valores, las actitudes y el comportamiento que los pobres tenían respecto de la institucionalidad democrática. Entre varios grupos de preguntas, una de las alternativas que se daba a los encuestados era la siguiente: A. *La democracia merece en sí misma la pena porque permite a cada uno tener una voz igual y libre para tomar decisiones.* B. *La democracia es necesaria sólo si puede solucionar las necesidades sociales y económicas básicas.* Al contrario de lo que cabría esperar, en un contexto donde las condiciones de pobreza son severas, la mayoría de los encuestados —un 50%— daba más valor a la naturaleza intrínseca de la democracia cuyo manifiesto son las libertades civiles o los derechos políticos, frente a un 38% que basaba la naturaleza de su apoyo en una relación más *instrumental*, que gira en torno a las expectativas de mejorar las condiciones de vida o los servicios sociales básicos. Si esto ocurre en África se podría afirmar, en una primera impresión, que la democracia no está abocada al fracaso aunque no proporcione resultados socioeconómicos inmediatos, ya que es posible que algunos valores intrínsecos la hagan sostenible<sup>2</sup>. Es decir, que la moralidad de nuestras acciones y los valores intrínsecos son al menos tan importantes como la naturaleza instrumental de las relaciones entre gobernantes y gobernados y la mejora del bienestar de los ciudadanos.

El aspecto ético del desarrollo y de la democracia es tan importante como el aspecto instrumental. De ahí que, comparado con las pocas acciones de magnitud que han tenido lugar en la lucha contra la pobreza, resulta desproporcionado el apoyo masivo que han recibido los mercados nacionales de los países desarrollados, así como la convocatoria de urgencia de una cumbre que permita diseñar las instituciones financieras internacionales. Los más de ocho mil millones de dólares que la *Millenium Challenge Account* de la administración Bush ha previsto destinar a África para un período de implementación de no menos de cuatro años, parecen ahora la propina de los setecientos mil millones que su administración autorizó en poco menos de una semana para la protección de sus mercados. De la misma manera, es difícil de entender que existan tantas dificultades en el camino de la implementación del compromiso internacional para el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, un compromiso que había surgido precisamente como un imperativo ético más que como una receta técnica para la superación de la pobreza. A pesar de todas las críticas que se han vertido contra esta línea que tanto ha defendido Jeffrey Sachs y que aboga por un incremento de los fondos de ayuda

---

2. Sobre este tema y sobre esta encuesta del Afrobarómetro ver BRATTON, M. "Poor People and Democratic Citizenship in Africa", en KRISHNA, A. *Poverty, Participation, and Democracy*, Cambridge University Press. New York. 2008, pp. 28-64.

al desarrollo, la realidad de hoy muestra que, en efecto, la lucha contra la pobreza no se puede dejar exclusivamente en manos de las políticas nacionales. Esto no sólo tiene una justificación desde el punto de vista ético sino también instrumental, ya que cada vez es más importante el papel que están teniendo los países emergentes o los países en desarrollo para ayudar a salir de la crisis a los países desarrollados<sup>3</sup>.

Las responsabilidades morales de los gobiernos son claras, pero también lo son las de los ciudadanos. La falta de ética de unas autoridades que no son capaces de impedir la lapidación de una mujer en Somalia o los asesinatos de mujeres en México es tan grande como la del grupo de personas que promueve un linchamiento en una comunidad rural de Guatemala. Existe la tendencia a observar este último caso como una reacción *desarticulada* y *descontrolada* a la ausencia del Estado y la falta de justicia, pero no siempre es así. Hace tiempo conocí el caso de un ingeniero a quien, durante la supervisión de un proyecto de cooperación para la introducción de agua potable en una comunidad rural de Guatemala, la contraparte recomendó que suspendiera la visita de seguimiento que tenía prevista para la siguiente semana. La razón de esta advertencia se debía a que las autoridades de la comunidad habían programado, para ese mismo día, el linchamiento de un vecino que había violado a un menor. Era, sin lugar a dudas, una ejecución popular programada con al menos una semana de antelación. De nada sirvió el aviso que nuestro colega dio a la policía, bien porque éstos en su interpretación de su cometido público no contemplaban esa responsabilidad —es decir, porque no habían sido correctamente instruidos— o bien porque no tenían los medios adecuados o estaban temerosos de una reacción de la comunidad contra sus patrullas. En un documental también realizado en el mismo país titulado *Las Estrellas de la Línea*, se narra la historia de un grupo de prostitutas que deciden organizar un equipo de fútbol para sensibilizar a la sociedad guatemalteca sobre los derechos de este colectivo que vive, simbólicamente y físicamente, en la línea que las separa de una moral autorizada. Hay un momento en el que, tras ser expulsadas de un torneo y sufrir una vez más el rechazo y la discriminación por parte de la sociedad, será sólo un grupo de mujeres policías las que —como institución— accedan a jugar con ellas. Al finalizar el partido una de estas mujeres declaró: “nosotras las comprendemos, porque igual, como policías, nos sentimos discriminadas en la sociedad”. Este es un claro ejemplo de cómo las instituciones y los ciudadanos pueden llegar a vivir en mundos tan separados, marginales y marginados.

---

3. Sobre estas críticas ver EASTERLY, W. *The White Man's Burden: why the West Effort to aid the rest have done so much ill and so little good*. Oxford University Press, 2006. Ver también REINERT, E. S. *How Rich Countries Got Rich and Why Poor Countries Stay Poor*, Constable, London, 2007.

En definitiva, lo que queremos mostrar es que por muy fuerte que sea la institución, a veces los fenómenos como el linchamiento o la marginación de sectores sociales también dependen del grado moral intrínseco y la dignidad del ser humano. Ahora bien, cabría preguntarse en este momento si la existencia de una corriente mayor de actitudes individuales que potencien la efectividad de los derechos humanos es suficiente *por sí sola* para que se produzcan serios avances en los próximos años. O, siguiendo con el ejemplo anterior sobre la viabilidad de la democracia, ¿el hecho de que existan cada vez más demócratas —incluso entre los más pobres— es una garantía suficiente para que la democracia no experimente involuciones hacia el autoritarismo? Esta es una pregunta importante para el objeto de este artículo porque dependiendo de cuál sea la respuesta así ha de ser la estrategia de cooperación en materia de derechos humanos. Si la viabilidad de la democracia o el respeto a los derechos humanos sólo depende de la cultura política o de la ética individual, las estrategias de cooperación deberían incidir en procurar cambios en las actitudes, los comportamientos y los valores de las personas. En tal caso, los instrumentos que deben reforzarse son aquellos que han existido tradicionalmente en el ámbito de los derechos humanos en España, principalmente dos: la formación y la sensibilización. En cambio, si se trata de algo más —y tenemos la certeza de que así ocurre— estos instrumentos son insuficientes por sí solos.

## Los intercambios y las estrategias

Los sistemas políticos y los resultados institucionales no dependen exclusivamente de la agregación de las percepciones individuales sino también de las estrategias que tengan las estructuras, grupos e instituciones respecto a esas percepciones. Una actitud colectiva favorable hacia la democracia o hacia los derechos humanos no es, por sí misma, una garantía suficiente de la viabilidad o efectividad de ambos conceptos y, por tanto, una estrategia de cooperación tiene que observar de donde proceden las amenazas *organizadas o institucionales* y cuales son las herramientas disponibles para destruirlas. Adam Przeworski lo expone así en un artículo reciente sobre la viabilidad de los sistemas democráticos en los países en desarrollo: “Si la viabilidad de la democracia estriba en algo en particular, al primer sitio donde debemos mirar es a las estrategias de las fuerzas políticas que tienen la capacidad de derribarla”<sup>4</sup>.

Hay muchos ejemplos en los que la igualdad respecto al voto se ha visto amenazada por instituciones, sectores o grupos organizados que tenían una

---

4. PRZEWORSKI, A. “The Poor and the Viability of Democracy” en KRISHNA, A. (2008) *Op. Cit.*, p. 129 (Traducción propia).

estrategia clara para defender su *status quo*, la propiedad o el poder. Las mujeres han estado excluidas de la participación política en muchos países hasta muy recientemente. También han existido barreras institucionales que impedían el ejercicio de este derecho a quienes no sabían leer y escribir o no disponían de un nivel de renta determinado. Cuando estas barreras institucionales cambian, el escenario varía sustancialmente. Ruanda, por ejemplo, es hoy por hoy el primer país del mundo donde las mujeres —con un 56% de representación, incluyendo la Presidencia de la Cámara— son la mayoría en el Parlamento. Con una población de más de un 70% de mujeres, después del genocidio, el nuevo gobierno de Paul Kagame adoptó políticas ambiciosas para ayudar a las mujeres económica y políticamente, incluyendo una nueva constitución en el año 2003 que requería que al menos 30% de parlamentarios y miembros del gabinete fueran mujeres. Como consecuencia de este cambio institucional tan significativo, en el país ya no existen las barreras arcaicas de las leyes del patriarcado que persisten aún en muchas sociedades africanas, tales como la prohibición de la herencia o la prohibición de que las mujeres puedan acceder a la propiedad de la tierra. Este nuevo poder legislativo ruandés ha impulsado leyes para luchar contra la violencia doméstica y el abuso infantil, y un comité está tratando de purgar en todo el código legal del país las leyes que sean discriminatorias.

Las estrategias que amenazan las democracias o los derechos son más tenaces cuando lo que está en juego es muy importante, es decir, cuando los recursos en competencia son escasos. Esta es una situación muy común en los países en desarrollo. Siguiendo con Przeworski, si unas elecciones presidenciales el Congreso de un país con un ingreso *per cápita* de 1.500 dólares anuales, como era el caso de Costa Rica en el año 1945, otorgan la victoria a un candidato que ha recibido ligeramente menos votos, esto puede conducir a una guerra civil. Una decisión similar del Tribunal Supremo, años después, en un país con un ingreso de 20.000 dólares anuales, no tiene grandes efectos sobre los ciudadanos y no tiene por que ocurrir nada durante los siguientes cuatro años<sup>5</sup>. Es decir, si se tiene la percepción de que hay poco en juego, o las amenazas sobre los derechos no parecen ser muy graves, entonces hay una mayor viabilidad institucional. Esta es también la tesis que defiende Carlos Boix cuando dice que el riesgo de un conflicto es mayor en aquellos países donde existe una alta concentración de “bienes fijos” —recursos naturales como el gas, el petróleo o los diamantes— los cuales no se pueden mover de un lado a otro en el momento en que hay un riesgo para los grandes propietarios. Para que la transición ocurra, es preciso haber iniciado un proceso de modernización

---

5. PRZEWORSKI, A. *Ibid.*, p. 130.

(tránsito hacia un capital no fijo) que minimice los riesgos de un cambio total de las reglas del juego. La oposición a la democracia en Sudáfrica fue fuerte entre los granjeros blancos sudafricanos, pero no fue tan fuerte entre la élite financiera e industrial, porque éstos podían sacar fácilmente su capital fuera del país, y de hecho lo hicieron<sup>6</sup>.

Ahora, desde el punto de vista de la cooperación internacional, este análisis politológico tendría una posible aplicación y una estrategia muy concreta: si el escenario del país es el de un proceso de transición, es decir, si el país afronta una radical transformación de las reglas del juego, es necesario analizar con cuidado cuál es el papel que tendrán la élites económicas, quiénes pueden amenazar la efectividad de los derechos o de la redistribución del poder, y qué incentivos puede proporcionar la cooperación para generar confianza en esos sectores<sup>5</sup>. Algunos de los instrumentos que la cooperación puede utilizar para generar estos incentivos son la promoción de pactos sociales, el diálogo y la creación de “sociedades” (*partnerships*) público-privadas. Si el escenario es un país en un proceso de consolidación, es decir, un segundo momento en el que lo que está en juego es generar confianza y extender los derechos de ciudadanía (derechos sociales, civiles y políticos) a toda la población, una estrategia posible es reforzar el papel de la administración pública a favor de la igualdad. A este capítulo pertenecen las actividades de fortalecimiento institucional que son más comunes, especialmente la reforma de la administración pública en aras de una mayor y más efectiva participación, equidad y rendición de cuentas.

Finalmente, si nuestros socios en el proceso de desarrollo se encuentran en una fase ya más avanzada de institucionalización, entonces convendría prestar una mayor atención a la confianza que se ha de generar entre los grupos y sectores organizados, principalmente de la sociedad civil, para interiorizar esas nuevas normas. Si bien es cierto que, como veíamos al principio, los pobres han empezado a alcanzar ciertas capacidades clave de la ciudadanía democrática, todavía tienen que encontrar la manera de hacer que las instituciones democráticas trabajen en su favor<sup>8</sup>, y aquí el papel que tenga la sociedad civil es muy importante. Este es, por ejemplo, el caso de Hadijatou Mani, quien a través de una ONG denunció ante el Tribunal de Justicia de ECOWAS

---

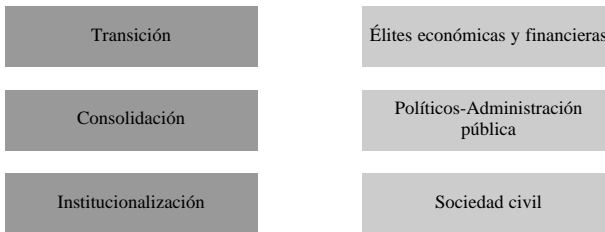
6. BOIX, C. The roots of democracy: equality, inequality and the choices of political institutions”, *Policy Review*, No. 135. Año 2006. Artículo disponible en [www.hoover.org/publications/policyreview/2913481.html](http://www.hoover.org/publications/policyreview/2913481.html)

7. *Estrategia de Gobernabilidad Democrática, Participación Ciudadana y Desarrollo Institucional*. Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo, SECI – MAEC, Madrid 2008. Elaboración y Coordinación: Miguel Ángel Lombardo.

8. BRATTON, M. *Op. Cit.*, p. 30.

(Comunidad Económica de Estados de África Occidental) al gobierno de Níger que no evitó que fuera vendida y esclavizada por un hombre. El tribunal falló recientemente a favor de ella, considerando que fue víctima de esclavitud pese a que Níger la había abolido en el año 2003, y esto convertía a su país en “responsable de inacción”. Este es uno de los casos en los que se puede observar cómo las ONG contribuyen activamente a la institucionalización de las normas, y señalan ante los Tribunales las responsabilidades que debe cumplir el Estado. La Corte Suprema de la India también falló recientemente contra el Estado por no proveer de escuelas primarias y, por tanto, denegar el derecho a la educación de sus ciudadanos.

## Procesos de democratización y actores nacionales clave



En este punto, no podemos obviar el hecho de que para mejorar la eficacia de la ayuda (Declaración de París) las estrategias de los gobiernos donantes deben estar *alineadas* con las políticas de los gobiernos nacionales, y un uso de la ayuda a través de canales no estatales —si bien puede ser preferible en algunos contextos— podría contribuir a debilitar las capacidades nacionales. Esto, que es cierto, puede también solventarse aplicando formas de apoyo a las organizaciones de la sociedad civil para que amplíen la provisión de sus servicios no sólo a los ciudadanos sino también a los gobiernos y a los proveedores de servicios locales y nacionales con el fin de que puedan cumplir sus obligaciones. Es decir, que la propia sociedad civil puede apoyar también en el fortalecimiento de las instituciones nacionales de derechos humanos, los Ombudsmen, las Cortes de Justicia, los Parlamentos o los medios de comunicación. En el mismo sentido, aunque por una vía diferente, es interesante el trabajo que la cooperación internacional ha realizado para lograr que el gobierno guatemalteco apruebe la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG), en la cual la Cooperación Española está contribuyendo activamente. El principal objetivo de esta Comisión es “*apoyar, fortalecer y coadyuvar* a las instituciones del Estado de Guatemala encargadas

de la investigación y la persecución penal de los delitos presuntamente cometidos con ocasión de la actividad de los cuerpos ilegales de seguridad y aparatos clandestinos de seguridad y cualquier otra conducta delictiva conexas con éstos que operan en el país”<sup>9</sup>. Es una institución extremadamente compleja, que ha superado etapas difíciles y tendrá que superar aún fuertes reticencias políticas para lograr un alineamiento *real* con las políticas del gobierno y las instituciones nacionales. No obstante, las bases con el alineamiento de las políticas nacionales tienen raíces profundas ya que, mediante este instrumento, la cooperación internacional está apoyando la implementación del Acuerdo Global de Derechos Humanos que se firmó en marzo de 1994 durante el proceso de paz, donde el Estado guatemalteco se obligaba a combatir los cuerpos ilegales de seguridad y los aparatos clandestinos asumiendo además la obligación de “garantizar y proteger en forma eficaz la labor de los individuos y entidades defensoras de los derechos humanos”<sup>10</sup>.

Para terminar, hemos insistido en estas reflexiones previas sobre la importancia de esa dualidad entre ética e intercambios en la relación de derechos y obligaciones que está presente en el enfoque de derechos humanos. Se ha insistido porque asumimos que tanto la ética como los intercambios son las estrategias que pueden generar *confianza* en las sociedades y promover la salida de las crisis. No parece, por eso, que la condicionalidad sea la estrategia más apropiada en el trabajo para la promoción de los derechos humanos desde el ámbito de la cooperación internacional, sino más bien la promoción de una serie de “condiciones acordadas”. Como señalan algunos, dado que el marco de los derechos humanos es el único universalmente aceptado y aplicable, que se basa en la apelación a la justicia, la objetividad, y la legitimidad, tendrá una mayor posibilidad de cristalizar si se asienta sobre una base de condiciones acordadas más que sobre una discusión en torno a la condicionalidad, con la connotación negativa que tiene esta palabra<sup>11</sup>. Esto, dicho de otra manera, es también una aplicación directa de la doctrina del Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE: “Más que educir la ayuda como una primera respuesta a las preocupaciones sobre los derechos humanos, los donantes deben buscar implementar la ayuda mediante una variedad de instrumentos y canales que permitan continuar apoyando la reducción de la pobreza y, en la medida de lo posible, enfocar la asistencia hacia el objetivo de alcanzar

---

9. Acuerdo entre la Organización de Naciones Unidas y el Gobierno de Guatemala relativo al establecimiento de una Comisión Internacional Contra La Impunidad en Guatemala (CICIG). Firmado en Nueva York, el 19 de diciembre de 2006. Artículo 1. Objetivos del Acuerdo.

10. *Ibid.* Considerando 4.

11. VAN WEERELT, P. “Human Rights and the Millenium Development Goals: an international perspective” en Conferencia Internacional *Implementing the MDGs: our Human Rights Obligation*, Rights and Democracy - International Centre for Human Rights and Democratic Development, Ottawa 8 y 9 de junio. 2005

progresos en los derechos humanos. Asumir que los derechos humanos constituyen un elemento de esta asociación (partnership) para el desarrollo, ayudará a mejorar la predictibilidad, y proveerá la base de un diálogo abierto y transparente allí donde sea necesario<sup>12</sup>.

## Conclusión

No todas las preguntas están planteadas sobre este tema ya que, como mencionábamos al principio, no es un asunto técnico sino más bien ético y político. Como tal, nos vemos confrontados a nuevas dudas cada día, después de un nuevo acontecimiento social, económico y político, como ha ocurrido en los últimos 60 años desde que se firmó la Declaración de Derechos Humanos. Queda mucho por hacer —y no sólo en los países en desarrollo— para ampliar la participación de las mujeres, para frenar la violencia que se ha insertado en algunos lugares como la única vía para la resolución de los conflictos, luchar contra el crimen organizado y la impunidad, garantizar el derecho a la información o los derechos de los trabajadores. Pero también hemos visto muchos avances. Los derechos humanos se han ido haciendo sitio, a veces a empujones, como principios universales, proporcionando a todos la confianza de que existen ciertos límites que nadie puede sobrepasar. Como en el caso de Ann Nixon Cooper que mencionaba el presidente Obama en su discurso tras la victoria electoral, hemos visto muchas cosas en estos años: la abolición de las leyes de segregación racial, los avances en las políticas de igualdad de género, el avance en los derechos de los pueblos indígenas, la cooperación internacional para la persecución del genocidio y de los crímenes contra la humanidad, o la extensión de los derechos sociales como la educación y la salud en áreas rurales que antes eran rincones olvidados por sus propios gobiernos. Aquí el trabajo de las organizaciones de derechos humanos, en particular, y de la sociedad civil en general —de la que no están excluidas las empresas— ha sido muy importante, y las estrategias de la cooperación española deben nutrirse de la experiencia desarrollada en esta materia por grupos que con acciones cotidianas muy concretas —y en muchas ocasiones poniendo en riesgo sus propias vidas— están ayudando a enriquecer el sentido moral y la dignidad intrínseca del ser humano.

---

12. Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD-OCDE), *Action Oriented Policy Paper on Human Rights and Development*, 15 February 2007, DCD/DAC (2007), p. 11. Traducción propia del original en inglés: "Rather than reducing aid in response to human rights concerns as a first resort, donors should seek to deliver aid through a range of aid instruments and channels to continue supporting poverty reduction, and where possible, targeting their assistance to achieve progress on human rights. Establishing human rights as part of the development partnership will help enhance predictability, and provide a basis for open and transparent dialogue where needed" Documento disponible en [www.oecd.org/dataoecd/50/7/39350774.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/50/7/39350774.pdf)

## Bibliografía

- COMITÉ DE AYUDA AL DESARROLLO (CAD-OCDE): *Action Oriented Policy Paper on Human Rights and Development*, 15 February 2007.
- BOIX, C.: “The roots of democracy: equality, inequality and the choices of political institutions”, *Policy Review*, No. 135. Año 2006.
- BRATTON, M.: “Poor People and Democratic Citizenship in Africa” en KRISHNA, A. *Poverty, Participation, and Democracy*, Cambridge University Press. New York. 2008.
- EASTERLY, W.: *The White Man’s Burden: why the West Effort to aid the rest have done so much ill and so little good* Oxford University Press, 2006.
- Estrategia de Gobernabilidad Democrática, Participación Ciudadana y Desarrollo Institucional. Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo, SECI – MAEC, Madrid 2008. Elaboración y Coordinación: Miguel Ángel Lombardo.
- PRZEWORSKI, A.: “The Poor and the Viability of Democracy” en KRISHNA, A. *Poverty, Participation, and Democracy*, Cambridge University Press. New York. 2008.
- REINERT, E. S.: *How Rich Countries Got Rich and Why Poor Countries Stay Poor*, Constable, London, 2007.
- VAN WEERELT, P.: “Human Rights and the Millenium Development Goals: an international perspective” en International Conference *Implementing the MDGs: our Human Rights Obligation*, Rights and Democracy - International Centre for Human Rights and Democratic Development, Ottawa 8 y 9 de junio. 2005.

---

# LA UNIÓN EUROPEA ANTE LA DEMOCRACIA Y LOS DERECHOS HUMANOS: ENTRE LOS PRINCIPIOS DE LA SUPERPOTENCIA CIVIL Y LA DEFENSA DE LOS INTERESES

JOSÉ ÁNGEL SOTILLO LORENZO\*

---

## **PALABRAS CLAVE**

*Democracia, Derechos Humanos, Unión Europea, gobernanza democrática mundial, coherencia.*

## **RESUMEN**

*La Unión Europea pretende transmitir la imagen de que, al igual que su razón de ser se asienta en la democracia y los derechos humanos, esta dimensión forma parte inseparable de su conducta exterior. Así, ha ido construyendo una política de promoción de la democracia y los derechos humanos vinculada a relaciones exteriores, que sin duda supone un paso importante de cara a la configuración de una gobernanza democrática mundial. Pero tampoco hay muchas dudas de que pesa más lo declarativo que una conducta coherente.*

## **ABSTRACT**

*The European Union pretends to convey the image that their rationality and international conduct are based in democracy and human rights*

---

\* Profesor de Relaciones Internacionales de la Universidad Complutense de Madrid.

*perspective. Thus, has been built a policy of promoting democracy and human rights linked to foreign affairs, which undoubtedly represents a major step toward the configuration of a democratic governance world. However there are no doubts that its declaratives profile is heavier than a coherent behaviour.*

## RÉSUMÉ

*L'Union européenne prétend transmettre l'image que, de la même façon que sa raison d'être est fondée sur la démocratie et les droits humains, cette dimension fait partie intégrante de sa conduite à l'extérieur. Ainsi, elle a construit une politique de promotion de la démocratie et des droits humains liée aux relations extérieures, qui suppose sans doute un pas important vers l'élaboration d'une gouvernance mondiale démocratique. Mais sans doute les aspects déclaratifs pèsent plus qu'une pratique cohérente.*

## Presentación

La democracia, los derechos humanos y el Estado de derecho son para la Unión Europea valores básicos incorporados en sus Tratados fundacionales y que han sido reforzados mediante la adopción de una Carta de Derechos Fundamentales. En su doble vertiente, el respeto de los derechos humanos es un requisito de obligado cumplimiento para los países que desean incorporarse a la Unión<sup>1</sup> y una condición previa para los países que concluyan acuerdos comerciales o de otro tipo con ella. Condición transformada en cláusula democrática para los acuerdos que suscriba la Comunidad a partir de 1992, como elemento esencial de esos acuerdos, que en la actualidad superan los 120. Así se establece en las relaciones con los países de África, Caribe y Pacífico (ACP) que son parte del Convenio de Cotonú y en los que tiene con otras regiones o Estados. Esa condición se aplica en ocasiones gradualmente, desde el diálogo con grandes potencias como Rusia o China, o imponiendo sanciones a Serbia, Myanmar y Zimbabwe. De esa condicionalidad escapa la ayuda humanitaria, que no está sujeta a restricciones debidas a infracciones de los derechos humanos.

---

1. El artículo 49 del Tratado de la Unión Europea (“Cualquier Estado europeo que respete los principios enunciados en el apartado 1 del artículo 6 podrá solicitar el ingreso como miembro en la Unión”), remite al 6.1: “La Unión se basa en los principios de libertad, democracia, respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales y el Estado de Derecho, principios que son comunes a todos los Estados miembros”).

La Unión, desde una dimensión positiva, apoya la promoción de la democracia y de los derechos humanos, pero mantiene una política de sanciones<sup>2</sup> gradualmente proporcional a su incumplimiento, tanto de tipo económico como político que, en la práctica, aplica con un margen de discrecionalidad. Serán las instancias europeas (tanto las instituciones de la Unión, como las intergubernamentales —en manos de la presidencia de turno de la UE, por ejemplo—) quienes tengan en su mano la interpretación y la aplicación de las normas, sin dejar de lado que la Unión basa sus relaciones internacionales en la aplicación efectiva del diálogo con las otras partes y en la negociación para buscar soluciones a las tensiones o conflictos existentes (véase el caso de la cuestión nuclear en Irán).

Una circunstancia a tener en cuenta es que se dispone de una batería de textos y documentos en los que se ha escenificado la protección internacional de los Derechos Humanos, pero evidentemente no existe un paralelismo con la democracia que, desde unos mínimos comúnmente aceptados —según el Diccionario de la Lengua Española es “La doctrina política favorable a la intervención del pueblo en el gobierno”—, es más interpretable; especialmente cuando le añadimos otras dimensiones, como representativa o participativa.

## **Algunas referencias a los derechos humanos y derecho al desarrollo**

Llegamos a una de las cuestiones más importantes y delicadas de la cooperación para el desarrollo, en la medida en que ésta es una más de las acciones internacionales y, por ende, en buena medida tiene que estudiarse como parte de las relaciones que se establecen entre donantes y receptores.

Por un lado nos encontramos el deber ser, es decir, toda una serie de documentos, compromisos, declaraciones, que vinculan la cooperación y la ayuda

---

2. Artículo 301 del Tratado de la Comunidad Europea: “Cuando una posición común o una acción común, adoptadas con arreglo a las disposiciones del Tratado de la Unión Europea relativas a la política exterior y de seguridad común, impliquen una acción de la Comunidad para interrumpir o reducir parcialmente o en su totalidad las relaciones económicas con uno o varios terceros países, el Consejo adoptará las medidas urgentes necesarias. El Consejo decidirá por mayoría cualificada a propuesta de la Comisión”. En el caso de la cooperación, el artículo 37 del Instrumento de Financiación de la Cooperación al Desarrollo, establece que “Sin perjuicio de las disposiciones relativas a la suspensión de la ayuda establecidas en los acuerdos de colaboración y cooperación celebrado con los países y regiones socios, cuando un país socio no respete los principios enunciados en el artículo 3, apartado 1 —la democracia, el Estado de Derecho, el respeto de los derechos humanos y libertades fundamentales—, y cuando las consultas con el país socio no lleven a una solución aceptable para ambas partes o cuando las consultas sean rechazadas o en casos de especial urgencia, el Consejo, por mayoría cualificada a propuesta de la Comisión, podrá tomar las medidas apropiadas en relación con toda ayuda concedida al país socio en virtud del presente Reglamento. Estas medidas podrán incluir la suspensión total o parcial de la ayuda”.

al desarrollo con la democracia, el Estado de derecho y los derechos humanos y las libertades fundamentales. En este itinerario existen pilares fundamentales como la Carta de las Naciones Unidas, firmada en San Francisco el 26 de junio de 1945 (entró en vigor el 24 de octubre de ese mismo año): “Nosotros los pueblos de las Naciones Unidas, resueltos a preservar a las generaciones venideras del flagelo de la guerra que dos veces durante nuestra vida ha infligido a la Humanidad sufrimientos indecibles, a reafirmar la fe en los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y el valor de la persona humana, en la igualdad de derechos de hombres y mujeres y de las naciones grandes y pequeñas, a crear condiciones bajo las cuales puedan mantenerse la justicia y el respeto a las obligaciones emanadas de los tratados y de otras fuentes del derecho internacional, a promover el progreso social y a elevar el nivel de vida dentro de un concepto más amplio de la libertad, y con tales finalidades a practicar la tolerancia y a convivir en paz como buenos vecinos, a unir nuestras fuerzas para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, a asegurar, mediante la aceptación de principios y la aplicación de métodos, que no se usará la fuerza armada sino en servicio del interés común, y a emplear un mecanismo internacional para promover el progreso económico y social de todos los pueblos”.

Poco más tarde, la Asamblea General de las Naciones Unidas proclamó, el 10 de diciembre de 1948, la Declaración Universal de los Derechos Humanos, que se bifurcó en dos Pactos adoptados el 16 de diciembre de 1966, el Pacto Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Pacto sobre Derechos Civiles y Políticos, que entraron en vigor en 1976, tras alcanzar el número exigido de ratificaciones. Estos textos se completan con toda una serie de Protocolos y Convenciones que dan cobertura, de distinto tipo, a la protección de los derechos de las personas, tanto en el ámbito universal como en el regional.

A pesar de ese reconocimiento generalizado, es cierto también que ha habido distintas formas de interpretar o priorizar los derechos humanos, y una cierta acusación de que los países occidentales universalizaron su forma de ver y aplicar estos derechos. Esa dualidad quedó patente no sólo durante toda la Guerra Fría, sino que se hizo explícita durante la Conferencia Mundial de Derechos Humanos que tuvo lugar en Viena en 1993, circunstancia extensible a otras cumbres como la que tuvo lugar en El Cairo sobre Población y Desarrollo o la de Pekín sobre la Mujer, en 1995.

Mención especial merece la codificación del derecho al desarrollo, aspiración que se incluía en el conjunto de las reivindicaciones contempladas en el Nuevo Orden Económico Internacional. Esa aspiración se tradujo en la aprobación

por la Asamblea General de la ONU, el 4 de diciembre de 1986 (por 146 votos a favor, 1 en contra (Estados Unidos) y 8 abstenciones), la Declaración sobre el derecho al desarrollo. Su artículo 1 establece que “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”. En su punto 2 establece que “El derecho humano al desarrollo implica también la plena realización del derecho de los pueblos a la libre determinación, que incluye, con sujeción a las disposiciones pertinentes de ambos Pactos internacionales de derechos humanos, el ejercicio de su derecho inalienable a la plena soberanía sobre todas sus riquezas y recursos naturales”.

La Declaración de Viena consagra esta relación, ya que en ella “se reafirma el derecho al desarrollo, según se proclama en la Declaración de 1986, como derecho universal e inalienable y como parte integrante de los derechos humanos fundamentales” y que “la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo constituye un vínculo entre la Declaración Universal de los Derechos Humanos y la Declaración y Programa de Acción de Viena al detallar un concepto holístico que integra los derechos económicos, sociales y culturales con los derechos civiles”.

Todas estas cuestiones han sido tratadas, entre otros, por Nicolás Angulo Sánchez, autor de *El Derecho Humano al Desarrollo frente a la mundialización del mercado. Conceptos, contenido, objetivos y sujetos* (Madrid, IEPALA Editorial, 2005).

Frente a esas regulaciones e intentos por poner la protección de los derechos humanos, vinculada al derecho al desarrollo, como elemento sustancial de la vida internacional, choca una barrera en muchas ocasiones infranqueable: los intereses de los Estados donantes y las violaciones de los derechos humanos (incluyendo el derecho al desarrollo) por Gobiernos de distintos países.

## **La democracia y los derechos humanos en las relaciones exteriores de la Unión Europea**

La Unión Europea tiene aquí una difícil papeleta, pues debe defender hacia el exterior los mismos principios que le dan sustento al interior (democracia y derechos humanos), pero en ocasiones este principio choca contra intereses de sus Estados miembros, que deben defender los de su política exterior. En este sentido, funciona más la intergubernamentalidad (que los Gobiernos controlen

este proceso) que la comunitarización (que este ámbito pase a las competencias de las instituciones más europeas).

En el contexto de los principios y valores que se reactivan tras el fin de la Guerra Fría, el Consejo adopta, el 28 de noviembre de 1991, una Resolución, conjunta con los Estados miembros, sobre derechos humanos, democracia y desarrollo, en la que se reafirma que el respeto, el fomento y la salvaguarda de los derechos humanos constituye una parte esencial de las relaciones internacionales, así como uno de los pilares de la cooperación europea y de las relaciones entre la Comunidad y sus Estados miembros y otros países. A este respecto hace hincapié en su adhesión a los principios de la democracia representativa, el Estado de derecho, la justicia social y el respeto de los derechos humanos. En ella se combina el lugar central del individuo en la esfera de las libertades civiles y políticas por medio de gobiernos democráticos y representativos fundados en el respeto de los derechos humanos, con los derechos económicos y sociales. Se prioriza el enfoque positivo, por medio de un diálogo abierto y constructivo, para estimular el respeto de los derechos humanos y el fomento de la democracia, incentivando ese proceso con diversas iniciativas. Por otro lado, en caso de violaciones graves y persistentes de los derechos humanos o de interrupción seria de los procesos democráticos, la Comunidad y sus Estados miembros estudiarán respuestas adecuadas a la luz de las circunstancias, guiadas por criterios objetivos y equitativos, poniéndose en prácticas medidas que pueden llegar, en caso necesario, hasta la suspensión de la cooperación con los Estados de que se trate. En todo caso, la respuesta de la Comunidad a las violaciones de los derechos humanos evitará penalizar a la población por las medidas del Gobierno. También se tiene en cuenta el gasto militar excesivo de algunos países en desarrollo, alentándose medidas para su reducción.

Más en concreto, la Resolución dispone que la Comunidad y sus Estados miembros harán constar de forma explícita la consideración de los derechos humanos como un elemento de sus relaciones exteriores con los países en desarrollo; se incluirán cláusulas democráticas en materia de derechos humanos en sus futuros acuerdos de cooperación. Se celebrarán debates periódicos sobre derechos humanos y democracia, dentro del marco de la ayuda al desarrollo, con el objetivo de lograr mejoras. La cláusula se incluía ya en el artículo 5 del Cuarto Convenio de Lomé, de diciembre de 1989; a partir de 1992 se introduce en los acuerdos con Brasil y los países de la Comunidad Andina, así como con los Estados bálticos y con Albania una cláusula que define los principios democráticos y los derechos humanos como “elemento esencial” del acuerdo, con el siguiente modelo: “el respeto de los principios democráticos y de los derechos humanos, inspiran las políticas interiores e

internacionales de la Comunidad y de (países terceros) y constituyen un *elemento esencial* del presente Acuerdo”<sup>3</sup>.

Como desarrollo de la Resolución del Consejo, la Comisión aprobó, el 23 de mayo de 1995, una Comunicación sobre la inclusión del respeto de los principios democráticos y de los derechos humanos en los acuerdos entre la Comunidad y terceros países (COM95 216 final, 23 de mayo de 1995). El Parlamento Europeo incluía otra dimensión a este respecto, al adoptar, el 9 de febrero de 1994, una Resolución sobre la introducción de la cláusula social en el sistema unilateral y multilateral de comercio (A3-0007/94)<sup>4</sup>.

La condicionalidad reviste diversas formas tanto en lo económico como en lo político y es un clásico en el sistema internacional de la ayuda al desarrollo, sobre el que hay una gran pluralidad de visiones y de interpretaciones<sup>5</sup>.

## **La reciente evolución de la Unión Europea y el tratamiento de la democracia y los derechos humanos**

Los últimos tiempos han sido bastante turbulentos para la integración europea, que busca la forma de adaptarse a los tiempos reforzando sus competencias, con la resistencia que siguen poniendo algunos Estados miembros. Quizá nunca como hasta ahora se abre la tensión entre ampliación y profundización.

La Unión de 27 Estados miembros parece haber ralentizado el proceso de incorporación de nuevos miembros, incluyendo el complejo caso de Turquía. En su diseño interno ha pasado de la propuesta de “Tratado por el que se establece una Constitución para Europa”, rechazada por referéndum en

3. Texto que se adaptaba según las circunstancias, como investigó Almudena Moreno en *La cláusula democrática en la acción exterior de la Unión Europea. Análisis de las relaciones entre la política de cooperación al desarrollo y la PESC en la activación de la cláusula democrática*. Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación, Serie avances de investigación n. 2, Madrid, octubre 1996.

4. Cuestión que, de forma general, trata Luis M. Hinojosa Martínez, en *Comercio justo y derechos sociales. La condicionalidad social en el comercio internacional*. Madrid, Tecnos, 2002.

5. Una de ellas es la que recoge el libro *Conditionality Revisited. Concepts, Experiences and Lessons Learned*, editado por Stefan Koerberle, Meter Silarsky y Gero Verheyen, Washington, The World Bank, 2005. También desde la Unión Europea se realizan revisiones periódicas de esta cuestión, como recogen las páginas de *D+C* (Development and Cooperation, vol. 32, 2005:7, pp. 275-285), dedicadas a “Conditionality reconsidered”. Entre los escritos de Juan Pablo Prado Lallande sobre esta cuestión: “La dimensión ética de la cooperación internacional al desarrollo. Entre la solidaridad y el poder en las relaciones internacionales”, en Gottsbacher, Markus y Lucatello, Simone (comp.): *Reflexiones sobre la ética y la cooperación internacional para el desarrollo: los retos del siglo XXI*. México, Instituto Mora, 2008, pp. 23-50.

Francia (29 de mayo de 2005) y en Holanda (1 de junio de 2005), al Tratado de Lisboa, firmado el 13 de diciembre de 2007 por el que se modifican los Tratados de la Unión Europea y de la Comunidad Europea, con la perspectiva de que entrara en vigor en 2009. Una vez más la población rechaza aquello que los Gobiernos han negociado y firmado; en este caso es en Irlanda donde el 13 de junio de 2008 el 53,4% votó no, en el único país donde se celebra referéndum. Desde ese día se abre una crisis que todavía está sin solucionar.

En lo relativo a la proyección exterior de la democracia y los derechos humanos por parte de la Unión Europea<sup>6</sup>, el artículo 3.5 de dicho Tratado establece que “En sus relaciones con el resto del mundo, la Unión afirmará y promoverá sus valores e intereses y contribuirá a la protección de sus ciudadanos. Contribuirá a la paz, la seguridad y el desarrollo sostenible del planeta, la solidaridad y el respeto mutuo entre los pueblos, el comercio libre y justo, la erradicación de la pobreza y la protección de los derechos humanos, especialmente los derechos del niño, así como al estricto respeto y al desarrollo del Derecho Internacional, en particular el respeto de los principios de la Carta de las Naciones Unidas”.

En el artículo 21 se establece, en el punto 1, que “La acción de la Unión en la escena internacional se basará en los principios que han inspirado su creación, desarrollo y ampliación que pretende fomentar en el resto del mundo: la democracia, el Estado de Derecho, la universalidad e indivisibilidad de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, el respeto de la dignidad humana, los principios de igualdad y solidaridad y el respeto de los principios de la Carta de las Naciones Unidas y del Derecho Internacional. La Unión procurará desarrollar relaciones y crear asociaciones con los terceros países y con las organizaciones internacionales, regionales o mundiales que compartan los principios mencionados en el párrafo primero. Propiciará soluciones multilaterales a los problemas comunes, en particular en el marco de las Naciones Unidas”.

Aldecoa y Guinea destacaban sobre el texto, al tratar la política exterior común, sus avances en coherencia, eficacia y visibilidad, en el camino hacia una política exterior de responsabilidad<sup>7</sup>.

---

6. Ver: COSTAS TRASCASAS, Milena: *La proyección exterior de la Unión Europea: desafíos y realidad*. Valencia, Tirant lo Blanch, 2007.

7. ALDECOA LUZÁRRAGA, Francisco / GUINEA LLORENTE, Mercedes: *La Europa que viene: El Tratado de Lisboa*. Madrid, Marcial Pons, 2008, pp. 207-239. Sobre el Tratado ver también MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, José María / URREA CORRES, Mariola: *Tratado de Lisboa*. Madrid, Marcial Pons, 2008.

Ciñéndonos a lo que se debe aplicar, es decir el Tratado de Niza (en vigor desde el 1 de febrero de 2003), debemos acudir al artículo 11 del Tratado de la UE: “La Unión definirá y realizará una política exterior y de seguridad común, que abarcará todos los ámbitos de la política exterior y de seguridad y cuyos objetivos serán (entre otros) el desarrollo y la consolidación de la democracia y del Estado de Derecho, así como el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales”.

En lo que se refiere a la política de cooperación para el desarrollo<sup>8</sup>, el artículo 177.2 del TCE señala que “La política de la Comunidad en este ámbito contribuirá al objetivo general de desarrollo y consolidación de la democracia y del Estado de Derecho, así como al objetivo de respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales”, objetivo extendido por el artículo 181 a la cooperación en general con terceros países.

Recordemos también que en el Consenso Europeo sobre el Desarrollo, adoptado el 20 de diciembre de 2005, donde se fijan los principios y objetivos comunes de la cooperación para el desarrollo, se establecía que “el desarrollo constituye de por sí un objetivo central, y que un desarrollo sostenible abarca el buen gobierno, los derechos humanos, así como aspectos políticos, económicos, sociales y ambientales”.

En aplicación de lo contemplado en el Consenso, el Instrumento de Financiación de la Cooperación al Desarrollo<sup>9</sup>, adoptado el 18 de diciembre de 2006, establece como premisa que “un clima político que garantice la paz y la estabilidad, el respeto de los derechos humanos, las libertades fundamentales, los principios democráticos y el Estado de Derecho, así como la buena gestión de los asuntos públicos y la igualdad entre sexos, es fundamental para el desarrollo a largo plazo”. De esta forma, su artículo 1 incluye como objetivos consolidar y respaldar “la democracia, el Estado de Derecho, los derechos humanos y las libertades fundamentales, el buen gobierno y la igualdad entre los sexos y los correspondientes instrumentos del Derecho internacional”. En su artículo 3.1: “La Unión se funda en los valores de la democracia, el Estado de Derecho, el respeto de los derechos humanos y libertades fundamentales y tiene por objeto desarrollar y consolidar el compromiso con dichos valores en los países y regiones socios a través del diálogo y la cooperación”. Al definir

---

8. MORÁN BLANCO, Sagrario: “Cuestiones en torno a la cooperación para el desarrollo de la Unión Europea y los Derechos Humanos”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 25, septiembre-diciembre 2006, pp. 889-912.

9. Reglamento (CE) 1905/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de diciembre de 2006, por el que se establece un Instrumento de Financiación de la Cooperación al Desarrollo. *Diario Oficial de la Unión Europea*, L 378, 27.12.2006.

los programas geográficos, el artículo 5 incluye “buen gobierno, democracia, derechos humanos y apoyo a las reformas institucionales”.

Este ámbito, a su vez, lo podemos incluir en uno más amplio que trata la cuestión de la gobernanza, dimensión que la Unión Europea ha venido tratando, especialmente desde la Comunicación de 20 de octubre de 2003<sup>10</sup>, en la que “propone un enfoque más pragmático en materia de apoyo a la gobernanza en los países en desarrollo, fundado en el diálogo y el refuerzo de las capacidades. Hace hincapié en la ausencia de soluciones uniformes y preconiza un enfoque adaptado a las características de cada país”.

Para poner en activo lo dispuesto en los Tratados, se han creado diversos instrumentos y mecanismos de acción. La Iniciativa Europea para la Democracia y los Derechos Humanos fue creada por el Parlamento Europeo en 1994, dedicada exclusivamente al fomento de los derechos humanos, la democracia y el Estado de derecho. Sus recursos eran de 122 millones de euros de créditos de compromiso en 2005, para financiar una serie de proyectos centrados en cuatro ámbitos prioritarios: el fomento de la democracia, el Estado de derecho y la buena gobernanza; la abolición de la pena de muerte; la lucha contra la tortura y la impunidad; el apoyo a los tribunales penales internacionales y a la Corte Penal Internacional, y la lucha contra el racismo y la xenofobia y contra la discriminación de las minorías, así como la protección de los derechos de los pueblos indígenas.

La Iniciativa fue sustituida por el Instrumento financiero para la promoción de la democracia y de los derechos humanos a escala mundial<sup>11</sup>, de 20 de diciembre de 2006.

Entre los aspectos más destacados, encontramos, en su punto 3: “La promoción, el desarrollo y la consolidación de la democracia y del Estado de Derecho y el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales constituyen un objetivo primordial de la política de desarrollo de la Comunidad y de la cooperación económica, financiera y técnica con terceros países. El compromiso de respetar, promover y proteger los principios democráticos y los derechos humanos es un elemento esencial de las relaciones contractuales de la Comunidad con terceros países”.

---

10. Comunicación de la Comisión, de 20 de octubre de 2003, al Consejo y al Parlamento Europeo: “Gobernanza y desarrollo”, COM (2003) 615 final.

11. Reglamento (CE) No 1889/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo de 20 de diciembre de 2006, por el que se establece un instrumento financiero para la promoción de la democracia y de los derechos humanos a escala mundial. *Diario Oficial de la Unión Europea*, L 386, 29.12.2006.

Se diseña una ayuda comunitaria conforme al presente Reglamento para complementar las diversas herramientas para la ejecución de las políticas de la UE en materia de democracia y derechos humanos, que van desde el diálogo político y las gestiones diplomáticas hasta diversos instrumentos de cooperación financiera y técnica, incluidos los programas tanto geográficos como temáticos. También complementa las intervenciones relacionadas más específicamente con las crisis del Instrumento de Estabilidad.

En el punto 12 se dice que “La Comunidad facilita ayuda en virtud del presente Reglamento que aborda problemas globales, regionales, nacionales y locales de derechos humanos y de democratización en asociación con la sociedad civil, abarcando todos los tipos de acción social de individuos o colectivos independientes del Estado y activos en el ámbito del fomento de la democracia y los derechos humanos”<sup>12</sup>.

En el punto 15: “Las «Directrices para consolidar la coordinación operativa entre la Comunidad, representada por la Comisión, y los Estados miembros en el ámbito de la ayuda exterior», de 21 de enero de 2001, ponen de relieve la necesidad de aumentar la coordinación en la ayuda exterior de la UE en los ámbitos del apoyo a la democratización y la promoción del respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales a escala mundial. La Comisión y los Estados miembros deberían asegurarse de que sus medidas respectivas de ayuda sean complementarias y coherentes, evitando el solapamiento y la duplicación. La Comisión y los Estados miembros deberían procurar coordinarse en mayor medida con otros donantes. La política comunitaria en el ámbito de la cooperación al desarrollo debería ser complementaria de las políticas de los Estados miembros”.

En el punto 21: “Es preciso asegurar una ayuda financiera para el Centro Interuniversitario Europeo de Derechos Humanos y Democratización (EIUC), ofreciendo un programa de Máster europeos en derechos humanos y democratización y un programa de becas UE-ONU, más allá del vencimiento para finales de 2006 de la Decisión no 2004/791/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de abril de 2004, por la que se establece un programa de acción comunitario para la promoción de organismos activos a escala europea y el apoyo a actividades específicas en el ámbito de la educación y la formación, que sirvió de base jurídica para la financiación”.

En el punto 24: “De conformidad con el principio de proporcionalidad, es necesario y oportuno para la consecución de los objetivos básicos del presente

---

12. Sobre este asunto ver: ECHART MUÑOZ, Enara: *Movimientos sociales y relaciones internacionales. La irrupción de un nuevo actor*. Madrid, IUDC-Los Libros de La Catarata, 2008.

Reglamento establecer normas relativas a un Instrumento Europeo para la Democracia y los Derechos Humanos. El presente Reglamento no va más allá de lo necesario para alcanzar los objetivos perseguidos, de conformidad con lo dispuesto en el tercer párrafo del artículo 5 del Tratado”.

Todo ello reflejado en sus apartados. Así en el artículo 1: “El presente Reglamento establece un Instrumento Europeo para la Democracia y los Derechos Humanos con arreglo al cual la Comunidad proporcionará ayuda, dentro del marco de la política comunitaria de cooperación al desarrollo y de la cooperación económica, financiera y técnica con terceros países, de forma coherente con la política exterior de la Unión Europea en su conjunto, que contribuirá al desarrollo y a la consolidación de la democracia y el Estado de Derecho y al respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales”. Hasta llegar al 18.1: “La Comisión examinará los avances realizados en la ejecución de las medidas de ayuda emprendidas de conformidad con el presente Reglamento y presentará al Parlamento Europeo y al Consejo un informe anual sobre la ejecución y los resultados y, en la medida de lo posible, las principales repercusiones de la ayuda. El informe será parte integrante del informe anual sobre la ejecución de la política de desarrollo de la Comunidad Europea y la aplicación de la ayuda exterior y del informe anual de la UE sobre derechos humanos”.

El Reglamento establece, para el período 2007-2013, una dotación financiera que, con arreglo al punto 37 del Acuerdo interinstitucional, de 17 de mayo de 2006, entre el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión sobre disciplina presupuestaria y buena gestión financiera, constituye el importe de referencia privilegiado para la Autoridad Presupuestaria; el importe de referencia financiera para la aplicación del presente Reglamento durante el período 2007-2013 será de 1.104.000.000 de euros.

Otra entidad a considerar es la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, que comenzó sus actividades el 1 de marzo de 2007<sup>13</sup>.

## **Las paradojas europeas: el primado de la economía y de la seguridad por encima de la solidaridad**

Son innegables los avances que la Unión Europea ha realizado por un sistema internacional más justo, resaltados ya en la Estrategia Europea de Seguridad,

---

13. PI LLORENS, Montserrat: “La Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea: ¿Avance u oportunidad perdida?”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 27, mayo/agosto 2007, pp. 575-593.

cuyo título es, recordemos, “Una Europa segura en un mundo mejor”. No deja de resultar curioso que la Unión haya avanzado mucho más que algunos Estados miembros.

Sin embargo, las evidencias, especialmente en la etapa actual, van en contra de los principios de acción que marca la UE, tanto dentro como fuera de nuestras fronteras. Y en ello tienen mucho que ver las fuerzas que actúan contra el progreso de la Unión como un actor civil creíble.

Aunque la dimensión que estudiamos es la externa, no debemos pasar por alto los intentos de restricción de los derechos humanos y las libertades dentro de la propia Unión. Esa amenaza es real en el caso de las políticas en nombre de la lucha contra el terrorismo que ponen en cuestión la vigencia absoluta de los derechos humanos; por otro lado, se ponen en riesgo las conquistas sociales y económicas, como la llamada “Directiva de las 65 horas”.

Siendo un mercado, el europeo busca la defensa y protección de sus intereses, utilizando para ello un amplio despliegue de recursos, sobre todo en la agricultura y el comercio. Es cierto que se han propuesto medidas para potenciar la “ayuda para el comercio”, destinada a “permitir que todos los países en desarrollo, y en especial los menos adelantados, se integren ellos mismos mejor en el sistema comercial mundial y empleen el comercio de manera más eficaz para contribuir a la erradicación de la pobreza en un contexto de desarrollo sostenible”<sup>14</sup>. Pero la cantidad comprometida es ridícula (2.000 millones de euros al año, a partir de 2010) en comparación con los gastos destinados a proteger el comercio europeo y, sobre todo, a pesar de las bondadosas intenciones de los negociadores europeos, sigue sin desatacarse el Programa de Doha sobre Desarrollo<sup>15</sup>.

La Unión mantiene, en la Declaración sobre la Globalización<sup>16</sup>, que “siempre ha promovido el libre comercio y la transparencia como una forma de favorecer su propio crecimiento, empleo y desarrollo y los de sus socios comerciales, y tiene intención de seguir tomando la iniciativa en este ámbito. Seguiremos esforzándonos por alcanzar un acuerdo equilibrado y global en el Programa de Doha para el Desarrollo, completándolo con acuerdos bilaterales”.

---

14. Véase lo acordado en la reunión del Consejo, en su apartado “Cooperación para el desarrollo”, de 14-15 de mayo de 2007. 9471/1/07 REV 1 (Presse 103).

15. El último fracaso lo anunciaba Pascal Lamy, el director de la OMC, el 29 de julio, tras nueve días de negociaciones entre el Grupo de los Siete: Estados Unidos, India, Brasil, Australia, China, Japón y la Unión Europea, representada por el comisario Peter Mandelson. Poco antes se anuncia el fin de la “guerra del banana”, entre la UE y países latinoamericanos; el acuerdo, supeditado al general, también fracasó.

16. “Declaración de la UE sobre la globalización”, Conclusiones de la Presidencia, Bruselas, 14 de diciembre de 2007.

Pero en la globalización debe defender sus intereses, y así lo proclama el comisario responsable de Comercio de la UE, Peter Mandelson, el 18 de abril de 2007: “Las empresas de la UE confían en unos mercados exteriores en expansión para impulsar el crecimiento económico y el empleo en la UE. Debemos garantizar que las empresas europeas puedan competir en condiciones equitativas en estos mercados. Esta estrategia renovada se centra en la coordinación y el refuerzo del trabajo de la Comisión, los Estados miembros y las empresas allí donde realmente importa, sobre el terreno en nuestros mercados clave”<sup>17</sup>.

Con respecto a los acuerdos comerciales y mirando más de cerca, se ha advertido que “Lo más lamentable de todo esto es que los acuerdos de Partenariado fueron concebidos, precisamente, como instrumentos para favorecer la reducción de la pobreza, y que el Consejo Europeo ha dicho, expresamente, que no son acuerdos comerciales al uso, sino que forman parte de sus estrategias de cooperación internacional. En España da la impresión de que Comercio no se ha enterado de ello y, peor todavía, que nadie (el ministerio de Asuntos Exteriores, por ejemplo) les ha dicho que deben subordinarse a sus colegas de Cooperación, y no al contrario”<sup>18</sup>. Zephirin Diabré se plantea: “Debería resolverse el dilema de Europa, que da ayuda con una mano y la recupera con la otra, a través de acuerdos comerciales perjudiciales para los países pobres”<sup>19</sup>.

Quizá deberíamos empezar por nuestro comportamiento más cercano. Así, Juan Hernández Viguera ha estudiado la opacidad del sistema financiero y su falta de regulación, que da lugar a la existencia de paraísos fiscales<sup>20</sup>.

Otra dimensión importante es la securitización, la vinculación de la cooperación a la seguridad, desde su dimensión más tradicional. Uno de los aspectos más delicados y arriesgados en el mundo en que vivimos es en qué medida la lucha contra el terrorismo —asunto número uno en la agenda mundial tras los atentados del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos, los del 11 de marzo de 2004 en Madrid o los del 7 de julio de 2005 en Londres— puede poner en cuestión la vigencia de los derechos humanos. Un ejemplo de cómo se

---

17. “La Comisión propone una mayor cooperación para mejorar el acceso de las empresas de la UE a los mercados de otros países”, Bruselas, 18 de abril de 2007, IP/07/510.

18. GALLEGO-DÍAZ, Soledad: “Alguien debería advertir a Comercio”, *El País*, 28.09.2007. Como trasfondo encontramos Informes como los de Oxfam Internacional (“¿Socios o rivales? Cómo debería Europa introducir el desarrollo en sus acuerdos comerciales con los países de África, Caribe y Pacífico”).

19. DIABRÉ, Zephirin: “Los ODM: una visión común del desarrollo”, en SOLETO, Ignacio: *ODM: Una responsabilidad compartida*. Madrid, Fundación Carolina / Siglo XXI, diciembre de 2006, p. 18.

20. Ver su obra *La Europa opaca de las finanzas y sus paraísos fiscales 'offshore'*. Barcelona, Icaria Editorial, 2008.

superan los límites es el ‘caso Guantánamo’, con los llamados ‘vuelos secretos de la CIA’, la tolerancia en la práctica de torturas, la reducción de las garantías procesales, el que se dé la vuelta a la frase ‘todo el mundo es inocente hasta que no se demuestre lo contrario’, todos ellos, y más, muestras más que evidentes de esos riesgos.

Aunque la Unión ha criticado buena parte de esas prácticas, se ha mostrado prudente y políticamente correcta con quienes las llevan a cabo. Al fin y al cabo, algunos de los Gobiernos que las han implementado —con una gran contestación interna y con rechazos de los órganos judiciales— son socios de la Unión Europea. El coordinador de la lucha antiterrorista de la Unión, Gijs de Vries, ha manifestado (declaraciones a *El País*, el 5 de marzo de 2006) que “La lucha antiterrorista debe respetar los derechos humanos... Todos los países europeos han ratificado la Convención de Naciones Unidas contra la tortura, y todos los países europeos están comprometidos jurídicamente y moralmente con estos principios. La UE se construyó para ser una comunidad en la que reinara el Estado de derecho, donde los individuos fueran juzgados por jueces independientes. Sólo podemos crear una alianza con los moderados (del mundo musulmán) si todos nos adscribimos a los mismos principios, los de libertad y democracia. Tenemos que respetar estos valores”. ¿Se va a encargar el comisario de Comercio —aunque ya no sea Peter Mandelson— y, sobre todo, las empresas europeas de promover la democracia y los derechos humanos más allá de los intereses que persiguen? Nos tememos la respuesta.

Ignacio Sotelo nos ha llamado la atención sobre este caso, en un artículo significativamente titulado *Hipocresía europea* (*El País*, 3 de febrero de 2006): “No sólo ha quedado en evidencia la hipocresía de la Europa oficial, sin que en lo sucesivo podamos dar lecciones de derechos humanos a Estados Unidos o a Rusia, a China o a cualquier país del *tercer mundo*, sino que para bochorno de nuestros medios de comunicación conocimos la noticia el 1 de noviembre del año pasado por *The Washington Post*, tal vez alertado por la misma CIA para bajar los humos de unos europeos que para consumo interno se atrevían a recalcar su superioridad moral”.

Circunstancias que han dado lugar a críticas por parte de varias instituciones y organismos, como Human Rights Watch. El 18 de enero de 2006 presentaba su informe anual, en el que denunciaba que la Unión Europea está subordinando los derechos humanos a favor de acuerdos comerciales o de medidas contra el terrorismo en sus relaciones con países como Rusia, China o Arabia Saudí, con lo que continúa la tendencia a supeditar los derechos humanos a los intereses políticos y económicos. Destaca la “indecente competición” entre los gobernantes de Francia, Reino Unido y Alemania por ver quién

conseguía estar más cercano al presidente ruso Vladimir Putin, a pesar de su falta de respeto a los derechos más básicos en Chechenia. Para esta Organización, la Unión Europea “no está a la altura de las circunstancias”. También critica la permisiva actitud hacia las prácticas de Estados Unidos en materia de derechos humanos y, sobre todo, “por hacer desaparecer a supuestos terroristas”. El director ejecutivo, Kenneth Roth, denunció la “política de abusos de Estados Unidos, que está socavando la vigencia de los derechos humanos en el mundo. La lucha contra el terrorismo es fundamental para la causa de los derechos humanos, pero el uso de tácticas ilegales contra supuestos terroristas no sólo es profundamente equivocado, sino también contraproducente”<sup>21</sup>.

José Antonio Sanahuja ha llamado la atención con respecto a que “en los acuerdos de cooperación suscritos por la UE en 2002 y 2003 con Argelia, Chile, Egipto, Líbano, y los países centroamericanos y andinos, se han incluido por primera vez cláusulas antiterroristas”<sup>22</sup>.

Otra cuestión preocupante es el efecto que tienen y cómo afectan a la población que sufre violaciones de los derechos humanos (incluyendo el derecho al desarrollo) las sanciones que imponen los países desarrollados, vinculándolas muchas veces a la forma de practicar la ayuda. Lo que se abordaba en “La condicionalidad política y la ayuda al desarrollo”, de Irene López y José Ángel Sotillo (incluido en el libro *La condicionalidad en las relaciones internacionales: ¿sirve para la protección de los derechos humanos*. Bogotá, Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos, 1996, pp. 115-128). Aunque no creamos que la equiparación sea justa, Jeffrey D. Sachs (“Por el bien del desarrollo”, *El País*, 5 de marzo de 2006) ha escrito que “Casi a diario, Estados Unidos y Europa esgrimen amenazas de imponer sanciones económicas o cortar la ayuda al desarrollo a menos que algún gobierno vulnerable acepte sus dictámenes políticos. El uso de la ayuda al desarrollo como vara política sólo sirve para agudizar el sufrimiento de países empobrecidos e inestables, y no da los frutos políticos perseguidos por los donantes. Para entenderlo se requiere una visión de la geopolítica a largo plazo, especialmente de la disminución paulatina de la hegemonía mundial estadounidense y europea. La tecnología y el desarrollo económico proliferan en Asia y en el mundo en desarrollo, mientras que la difusión de la alfabetización y de la conciencia política en el pasado siglo convirtió la autodeterminación en la ideología dominante de nuestro tiempo y trajo el fin del colonialismo”.

---

21. Ver el capítulo dedicado a la Unión Europea en [http://hrw.org/english/docs/2006/01/18/eu12240\\_txt.htm](http://hrw.org/english/docs/2006/01/18/eu12240_txt.htm)

22. Ver: La “securitización” de la ayuda tras el 11-S: ni seguridad, ni desarrollo” en <http://www.mundubat.org/MT/Publicaciones/Prensa/Sanahuja.htm>

Superador de un concepto restrictivo de la seguridad, el Comité Económico y Social aporta una visión más amplia, en la que “el desarrollo y la seguridad humana deben ser conceptos que se complementen y refuercen en la política de desarrollo de la UE. Ciertamente, la seguridad y la consecución de un contexto pacífico son condiciones necesarias para una estrategia de desarrollo centrada en la erradicación de la pobreza. Y, de otro lado, el desarrollo económico y social constituye una garantía esencial de la seguridad. Para el CESE la causa de los derechos humanos, teniendo particularmente en cuenta la importancia de los derechos de la mujer en la lucha contra la pobreza, ha de ser una de las prioridades esenciales de la política de desarrollo de la UE. Ello contribuirá poderosamente a reducir la pobreza y a aumentar la seguridad global”<sup>23</sup>.

Uno de los asuntos que más polémica ha generado ha sido la política migratoria, que va teniendo un gradual tratamiento desde la propia Unión Europea<sup>24</sup>. El caso más grave es el de la llamada “Directiva de Retorno”<sup>25</sup>, cuya aplicación está prevista para 2010; su pretensión es promover el retorno voluntario, con normas comunes para el retorno de inmigrantes indocumentados procedentes de países no comunitarios, establecer estándares mínimos para la retención temporal, con periodos máximos de internamiento, e introducir un enfoque común para la prohibición de reingreso en la UE. Rechazada en buena parte del planeta, que la denomina “Directiva de la vergüenza”, y que ha llevado a explicarla al secretario de Estado para la Unión Europea, Diego López Garrido, en varias ocasiones<sup>26</sup>.

En otro orden de cosas, Gowan y Brantner dan la voz de alarma sobre el declive de la UE en la ONU en materia de derechos humanos, ante el avance diplomático de chinos y rusos: “La Unión Europea está sufriendo una crisis a cámara lenta en las Naciones Unidas. El problema no es una falta de cohesión interna, que ha mejorado notablemente desde los desencuentros por la guerra de Irak en 2003. El problema es la disminución de su capacidad para hacer valer las reglas del juego. Los miembros de la UE insisten en que la ONU es fundamental para su visión del orden internacional y los derechos humanos universales, pero la organización está cada vez más dominada por China,

23. Ver Dictamen CESE 31.1.2006, p. 3.10.

24. Así, el Consejo Europeo, de 15 y 16 de octubre de 2008 adopta el Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo.

25. El texto completo se refiere a los procedimientos y normas comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países que se encuentren ilegalmente en su territorio.

26. Así lo hacía, con embajadores de países africanos y latinoamericanos, el 29 de septiembre, trasmitiéndoles que “la Unión Europea plantea una política de inmigración global en estrecha colaboración con los países de origen. El Pacto, que tiene una visión a largo plazo, se basa en la cooperación entre países de origen y de acogida porque sólo una política hecha de acuerdo entre ambas partes puede avanzar”.

Rusia y sus aliados. El declive de la UE se ha puesto de manifiesto en 2008, cuando la UE ha intentado que la ONU aprobase resoluciones respecto a Myanmar y Zimbabwe, pero sin conseguir que el Consejo de Seguridad actuase. Estas derrotas se superponen a otras en casos tan variados como Kosovo o Darfur. Todo ello se debe en parte a los cambios geopolíticos, pero la UE ha sido también la artífice de su propia desgracia. Europa ha perdido terreno porque es reacia a usar su influencia y tiende a mirar hacia sí misma —cada año se celebran en Nueva York 1.000 reuniones de coordinación— en lugar de hablar con otros. También está debilitada por no solucionar las contradicciones surgidas en su reputación como líder de los derechos humanos y el multilateralismo”<sup>27</sup>.

Para concluir, recogemos dos reflexiones que nos permitan vislumbrar un posible futuro, desde un presente sobre el que planea una imagen negativa sobre el grado de éxito de la democracia y los derechos humanos, y la aportación que puede hacer la Unión Europea en este asunto tan importante.

Para Stanley Hoffmann “... que Europa no se limite a ser un modelo de unificación próspera y pacífica y un ejemplo de reconciliación entre países con un largo historial de conflictos en un continente desgarrado, sino que llegue a convertirse en lo que denomina una ‘potencia tranquila’. Una Europa así tendría que ser capaz de disminuir su dependencia de Estados Unidos en materia de defensa y asumir sus responsabilidades en materia de política exterior”<sup>28</sup>.

Por otro lado, Wallerstein nos advierte de que “Los conceptos de derechos humanos y de democracia, la superioridad de la civilización occidental por estar fundada en valores y verdades universales y la irremediable sumisión al ‘mercado’ se nos presentan todos como ideas incontrovertibles. Pero no lo son en absoluto. Son ideas complicadas que necesitan ser analizadas cuidadosamente y despojadas de sus parámetros perniciosos y no esenciales, para poder ser evaluadas con sensatez y puestas al servicio de todos y no de unos cuantos”<sup>29</sup>.

---

27. GOWAN, Richard / BRANTNER, Francisca: “UE, derechos humanos y Naciones Unidas”, *Política Exterior*, núm. 126, noviembre/diciembre 2008, p. 65.

28. En el prólogo a la obra de Tzvetan Todorov, *El nuevo desorden mundial*, Barcelona, Ediciones Península, 2008 (el texto está redactado en 2003).

29. WALLERSTEIN, Immanuel: *Universalismo europeo. El discurso del poder*. México, Siglo XXI Editores, 2007, p. 13.

---

# CONDICIONALIDAD DE LA AYUDA Y DERECHOS HUMANOS: UN BALANCE DE LAS SANCIONES EN LA COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO

JUAN PABLO PRADO LALLANDE\*

---

## **PALABRAS CLAVE**

*Derechos Humanos, Condicionalidad de la ayuda, Cooperación para el desarrollo, Sanciones, Derecho al Desarrollo.*

## **RESUMEN**

*En los últimos años varios donantes han sido proclives a la aplicación de sanciones al Sur para presionar a gobiernos transgresores de los derechos humanos, a fin de incentivarlos para que los respeten. Sin embargo, la evidencia señala que dicha medida ha reducido aún más la oportunidad de las poblaciones afectadas por esta medida de disfrutar de su derecho humano al desarrollo, contraviniendo así el sentido mismo de la cooperación internacional para el desarrollo.*

## **ABSTRACT**

*In recent years, donors have been more inclined to apply aid sanctions to South government's transgressors of human rights, in order to encourage them to respect them. However, the evidence indicates that instead of achieving that goal, sanctions have further reduced the opportunities of population to enjoy their human right to development, the latter contrary to the spirit of international cooperation for development.*

## RÉSUMÉ

*Au cours des dernières années, plusieurs donateurs ont été penchés à l'application de sanctions pour faire pression sur les gouvernements du Sud transgresseurs des droits humains, à la fin de les inciter à les respecter. Toutefois, l'évidence indique que cette mesure a réduit plus encore les chances des peuples affectés par cette mesure de profiter de leur droit au développement, ce qui contrevient le même sens de la coopération internationale au développement.*

“El impacto tras reducir o cortar la ayuda tiende a generar implicaciones negativas más que positivas en los países afectados. Esto confirma que las personas son castigadas debido a los pecados de sus gobernantes.”

*Katarina Tomasevsky*

## Introducción

El proceso de internacionalización de los derechos humanos, activado en 1948 con la aprobación de la Declaración Universal en la materia, coincide con el contexto histórico que vio nacer el sistema internacional de cooperación para el desarrollo. Inclusive, ambos sucesos convergen por haberse concebido en el seno de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), la cual, en el artículo 1 de su Carta constitutiva, identificaría a los derechos humanos como objetivo central de sus estrategias de colaboración.

Desde entonces, diversos donantes, tanto públicos como privados, mediante esquemas bilaterales, multilaterales o triangulares han recurrido a la cooperación para el desarrollo con el fin de incentivar el respeto de los derechos humanos; dependiendo ello, claro está, del énfasis y significación que sus respectivos promotores le otorguen a este vasto conjunto de valores prácticos en un momento histórico determinado.

El propósito de este artículo es presentar un balance de la capacidad de la cooperación internacional para promover los derechos humanos mediante el ejercicio de la condicionalidad política, entendida ésta como el ejercicio de los donantes para aumentar, mantener, disminuir o cortar los flujos de ayuda, dependiendo de la actitud que los gobiernos receptores muestren respecto de los derechos fundamentales de sus poblaciones.

El texto se compone de tres secciones. La primera incluye una breve revisión histórica del lugar que han ocupado los derechos humanos en la cooperación internacional, enfatizando el cambio a favor de su fomento cuando concluyó la contención bipolar. Enseguida, se analizan los fundamentos y algunas directrices clave de algunos donantes representativos de cooperación para el desarrollo, cuyas sanciones a la ayuda han intentado promover los derechos humanos. Finalmente, con base en las consideraciones anteriores, se evalúa la capacidad de la cooperación internacional y de su inherente condicionalidad para reforzar estrategias en terceros Estados en torno a los derechos fundamentales.

## **Derechos humanos y cooperación internacional: de la distancia a la cercanía después de 60 años de relación**

Desde la perspectiva temporal puede hablarse de dos etapas diferenciadas y complementarias en la internacionalización de los derechos humanos: por un lado, su “positivización” a través de instrumentos de derecho internacional; y, por el otro, el ejercicio “activo” de su promoción mediante la cooperación internacional, escenario donde la condicionalidad guarda un destacado lugar.

En cuanto al primer caso, el periodo que mejor ubica a esta época es la guerra fría, siendo la aprobación de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el 10 de diciembre de 1948, su ejemplo más representativo. Ello debido a que esta Declaración, a pesar de no tener carácter obligatorio para los Estados<sup>1</sup>, se ha erigido desde entonces como el referente básico de todos los instrumentos internacionales de derechos humanos<sup>2</sup>. Asimismo, durante dicho lapso de tiempo una amplia diversidad de acuerdos multilaterales en derechos humanos fueron aprobados, pasando desde los Pactos de Nueva York (1966), hasta las distintas Convenciones sobre los derechos de los refugiados, niños, mujeres, así como las de carácter regional, siendo éstas la Europea (1950), la Americana (1969) y la Africana (1981)<sup>3</sup>.

Sin embargo, debido a que en este periodo los efectos de la contención bipolar propios de la guerra fría prevalecían respecto al cuidado de los derechos humanos (“La seguridad de los Estados por encima de la seguridad de las personas”), mecanismos fácticos de cooperación Norte-Sur para la protección de estos derechos no

---

1. En la medida en que emanó de una Resolución de la Asamblea General de la ONU, que carece de valor vinculante.

2. HERNÁNDEZ GÓMEZ, Isabel: *Sistemas Internacionales de Derechos Humanos*, Ed. Dykinson, Madrid, 2002, p. 130.

3. Es notable que Asia, el continente más poblado del mundo, no dispone de un instrumento en esta categoría.

acompañaron o complementaron a los mencionados consensos jurídicos en la materia. Esto, en otras palabras, significó que los derechos humanos, en la praxis, no fueron prioritarios en la agenda internacional en este periodo<sup>4</sup>.

Lo anterior significó que durante esta etapa los donantes no asumieron posturas determinantes en torno a los derechos humanos de sus receptores, que incidieran en sus políticas de ayuda. Ello pese a que los gobiernos destinatarios de la cooperación, en varias ocasiones, se caracterizaban por atentar en contra de dichos valores universales. Es decir, el fundamento más significativo que los donantes consideraron para ubicar y determinar los montos de su ayuda se sustentó sobre todo en elementos de carácter geoestratégico, ideológico y político; dejando de lado consideraciones relativas a los derechos humanos, la democracia o el Estado de Derecho en los receptores. Tal situación provocó que los Emiratos Árabes —de configuración casi medieval— recibieran ayuda británica; que la cooperación francesa respaldara regímenes africanos que encarcelaban a sus oponentes políticos; y que Estados Unidos apoyara económicamente a gobiernos latinoamericanos surgidos de golpes de Estado militares, a pesar de su perfil antidemocrático y de su constante trasgresión a los derechos fundamentales.

El segundo periodo de internacionalización de los derechos humanos se inicia después de la caída del Muro de Berlín, un evento que redujo la referida connotación política e ideológica que había caracterizado la ayuda durante la guerra fría. Así, este nuevo contexto internacional más favorable a estrategias y consensos globales acerca del bienestar de las personas, sentó las bases para esbozar un renovado paradigma en materia de cooperación para el desarrollo. Esta novedosa perspectiva de la colaboración en la ayuda externa, catalogada por algunos como la “perestroika de la ayuda<sup>5</sup>”, se basó en un creciente consenso entre la comunidad de donantes en torno a los propósitos que debían ser promovidos mediante la cooperación y la condicionalidad. Ello en un marco distinto respecto al periodo anterior, donde las reformas económicas estructurales y, posteriormente, la democracia y los derechos humanos ocuparían un destacado lugar.

De esta manera, los principales donantes bilaterales y multilaterales acordaron por unanimidad establecer el respeto de los derechos humanos, la democracia,

---

4. Aunque durante la guerra fría sí se registraron algunas acciones de asistencia en torno a los derechos humanos, así como sanciones por la misma causa, dichas actividades se caracterizaron por suceder de manera esporádica e inconsistente; características que, como se verá más adelante, marcan la diferencia en relación con el decidido impulso de esta política que los donantes impusieron a partir de la década de 1990. MOORE, Mick: “Good Government?”. *IDS Bulletin*, Vol. 24, Brighton, 1993, p. 1.

5. LOCKWOOD, Mathew: “The Perestroika of Aid. New Perspectives on Conditionality”, *Christian Aid*, Londres, 1999.

y el buen gobierno como condiciones y, a la vez, objetivos mismos —y prioritarios— de sus políticas de cooperación para el desarrollo, las cuáles se orientaban a combatir a la pobreza mediante instancias renovadas<sup>6</sup>. Fue entonces cuando asistimos a la fundación de una nueva etapa en la relación derechos humanos-cooperación internacional, al ubicar, al menos oficialmente, a este objetivo como referente obligado en las directrices y estrategias de ayuda al desarrollo. Esto (no hay que olvidarlo), enmarcado por el fomento de las políticas neoliberales, donde las libertades económicas serían reforzadas a través de las libertades individuales y colectivas.

Fue así como en esta segunda etapa de apoyo “activo” a los derechos fundamentales mediante acciones concretas de cooperación internacional, fundamentadas en el acervo de las Declaraciones, Acuerdos, Pactos y Convenciones citadas, “los gobiernos del Norte politizaron los derechos humanos, los cuales habían sido ignorados en el pasado, ahora haciendo de este tema una condición fundamental para otorgar ayuda”<sup>7</sup>.

## **Cooperación internacional, condicionalidad, derechos humanos y sanciones a la ayuda: planteamientos básicos**

En el ámbito de la cooperación internacional existen dos estrategias básicas para influir en la conducta de terceros actores, por ejemplo, en aras de promover la democracia, los derechos humanos y otros objetivos: la condicionalidad positiva y la negativa. La condicionalidad positiva consiste en el estímulo, el cual se materializa en la gratificación a través de actividades de colaboración entre donante y oferente. Es decir, esta actividad comprende el mantenimiento o aumento de programas de cooperación internacional, así como de concesiones políticas y/o comerciales a favor del receptor, como pago, compensación o reforzamiento de capacidades internas ante la práctica de compromisos, conductas o reformas pactadas previamente.

Por su parte, la condicionalidad negativa —cuyo denominativo más evidente son las sanciones a la ayuda y en la cual este artículo ahondará—,<sup>8</sup> se refiere

6. SANTISO, Carlos: “International Co-operation for Democracy and Good Government: Moving Towards a Second Generation?”, *European Journal of Development Research*, Vol. 13, No. 1, Frank Cass Journal, Londres, 2001.

7. CLAYTON, Andrew: *Governance Democracy and Conditionality What role for NGO's?*, Intrac, Oxford, 1994.

8. Un análisis dedicado exclusivamente a los avances y desafíos de la condicionalidad positiva en la materia se encuentra en PRADO LALLANDE, Juan Pablo: “El impacto de la cooperación internacional en el desarrollo de la democracia y los derechos humanos”, *Perfiles Latinoamericanos*, año 17, n° 33, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso), Sede México, enero-junio 2009.

al retraso, disminución o suspensión de los flujos de cooperación otorgados a gobiernos receptores. Esta estrategia, entendida como un recurso de poder y persuasión mediante la presión política y económica externa, es utilizada para conseguir que un gobierno afectado atienda determinadas estipulaciones exigidas por el donante u otros actores internacionales.

Las sanciones a la cooperación ejercidas por algunos donantes en el ámbito bilateral, así como las que emanan de la cooperación proveniente de la Unión Europea, se sustentan en las denominadas “cláusulas democráticas y de derechos humanos” incluidas, a partir de 1989<sup>9</sup>, en los Acuerdos de Asociación de la Comisión Europea con terceros países en desarrollo. Así, por ejemplo y en principio, actualmente un gobierno receptor que se caracterice por respetar los derechos humanos tenderá a mantener o, en su caso, incrementar la cooperación proveniente del exterior. Mientras tanto, Estados que no cumplan con dicha estipulación verán disminuir, retrasar o agotar la ayuda externa; esto último como una estrategia de los donantes para persuadir y presionar al gobierno receptor para que se comprometa a respetar los derechos humanos en su territorio.

Ahora bien, sobre la utilización de la condicionabilidad para conseguir objetivos en la escena internacional, diversos estudios constatan que, en términos generales, los países prefieren las sanciones a los incentivos, entre otras razones porque en las intensas relaciones comerciales en las que los flujos de capital constituyen importantes mecanismos de poder, las sanciones económicas ocupan un lugar privilegiado en las relaciones internacionales contemporáneas. Este fenómeno se ha vuelto evidente tras el fin de la guerra fría, contexto donde la *diplomacia de la coerción* se asume como un eficaz instrumento que evita la fuerza militar, pero que se considera capaz de obligar a un determinado país a modificar su conducta, con el fin de “encauzarla” a los intereses del sancionador o de la comunidad internacional en general.

De esta manera, las sanciones económicas, entre las que se encuentran las sanciones a la ayuda<sup>10</sup>, son percibidas como medidas pacíficas intermedias o eficientes instrumentos alternativos que se enmarcan entre la diplomacia

---

9. En específico, el artículo cinco del Acuerdo de Lomé IV de dicho año señala que: “El respeto de los derechos humanos, los principios democráticos y el Estado de derecho, que apuntalan las relaciones entre los Estados ACP y la Comunidad y todas las disposiciones del Convenio, y que gobiernan las políticas nacionales e internacionales de las partes Contratantes, constituirán un elemento esencial de este Convenio”.

10. Entendida ésta como las diversas modalidades de cooperación internacional para el desarrollo, tales como la cooperación técnica, científica, cultural, deportiva, política etc.; en donde la Asistencia Oficial para el Desarrollo (AOD) constituye el referente cuantitativo más significativo en este sentido. Como se verá más adelante, las sanciones a la ayuda internacional escapan en todo sentido al perfil de las denominadas “sanciones inteligentes”, cuya orientación se perfila, exclusivamente, a la afectación política y financiera de los dirigentes de los gobiernos de Estados trasgresores de los derechos humanos.

tradicional y el uso de la fuerza. Otro aspecto relevante es que las sanciones económicas, además de ser utilizadas con frecuencia por determinados países (es decir, mediante la vía unilateral), con más frecuencia también han sido instrumentadas por organismos internacionales como Naciones Unidas<sup>11</sup>.

Con base en el análisis previo en el que muestra que las sanciones económicas y la ayuda al desarrollo son instrumentos recurrentes, se impone la pregunta acerca de si éstas acciones punitivas constituyen mecanismos eficaces para promover los derechos humanos entre los receptores; discusión que se aborda en el siguiente apartado.

### **Sanciones a la ayuda: ¿estrategias eficaces a favor de los derechos humanos?**

Aunque no existe consenso absoluto respecto a la capacidad de las sanciones para lograr que los receptores promuevan la democracia o los derechos humanos, la afirmación general es que éstas no son del todo eficaces. Por ejemplo, Carlos Santiso señala que la condicionalidad por la vía de las sanciones es particularmente inapropiada para cumplir con sus cometidos<sup>12</sup>. Por su parte, Genon Schmitz y David Gillies argumentan que los derechos humanos no pueden imponerse desde el extranjero a poblaciones que mantienen condiciones de dependencia económica y política<sup>13</sup>. Hadewich Hazelzet, experta en el tema, afirma que dichas medidas consiguen sus metas en una de cada tres ocasiones<sup>14</sup>.

Mientras tanto, Gordon Crawford cuando analiza la efectividad de la condicionalidad negativa de la ayuda otorgada a 29 receptores por cuatro donantes representativos (Unión Europea, Suecia, Reino Unido y Estados Unidos) entre

11. Durante la guerra fría, la ONU aplicó sanciones económicas por consideraciones sustentadas en derechos humanos sólo a dos países: Rhodesia del Sur, en 1966, y Sudáfrica, en 1977. En contraste, a partir de 1990 la ONU ha impuesto sanciones a Irak (1990), la ex Yugoslavia (1991, 1992 y 1998), Libia (1992), Liberia (1992, 2001), Somalia (1992), Camboya (1992), Haití (1993), Angola (1993, 1997 y 1998), Ruanda (1994), Sudán (1996), Sierra Leona (1997) y Afganistán (1999). Por esto David Cortright y George A. Lopez han designado a los noventa como la “década de las sanciones”. CORTRIGHT, David y LOPEZ, George, *et. al*, *The Sanctions Decade: Assessing UN Strategies in the 1990's*, Lynne Rinner Publishers, Boulder, Londres, 2000. En este sentido, a partir del año 2000 la ONU ha impuesto sanciones por las mismas consideraciones a Somalia, Sierra Leona, Liberia, Congo (2004), Costa de Marfil (2004) y Zimbabwe (2006).

12. SANTISO, Carlos: “Responding to Democratic Decay and Crises of Governance: The European Union and the Convention of Cotonou”, *Democratization*, Vol. 10, nº 3, Frank Cass, Londres, 2003, p. 151.

13. SCHMITZ, Genon y GILLIES, David: *The Challenge of Democratic Development, Sustaining Democratization in Development Societies*, The North-South Institute, Ottawa, 1992, p. 15.

14. HAZELZET, Hadewych: “Carrots or Sticks? EU and US reactions to human rights violations in the nineties and beyond”, *A European Profile in Democracy Assistance*, 5-6 julio, La Haya, 2004, p. 7.

1995 y 1999<sup>15</sup>, encuentra que solamente en dos casos las sanciones ejercieron una contribución significativa en procesos democráticos y de libertades civiles y políticas (Guatemala, 1993 y Malawi, 1994). El resultado más significativo de la investigación de Crawford es el haber hallado el fracaso de la condicionalidad negativa para contribuir a los cambios políticos en los receptores en 18 de los 29 casos estudiados, esto es, en 62 por ciento. Las principales razones que sustentan estas conclusiones pueden sintetizarse en las siguientes circunstancias.

### **Imprecisión sobre la concepción y orientación de los derechos humanos**

A pesar del acervo jurídico en materia de derechos humanos con que cuenta el sistema internacional, la complejidad que conlleva definir y, por ende, promover o exigir a terceros la amplia gama de éstos es un factor decisivo que limita la capacidad de la condicionalidad para conseguir sus objetivos. Por ejemplo, los principales donantes suelen identificar y promover (aun con diferencias entre sí) a los derechos humanos fundamentalmente como libertades civiles y políticas (visión limitada), dejando en un plano secundario otras dimensiones de derechos humanos más amplias, como el derecho humano al desarrollo<sup>16</sup>, frecuentemente establecido como referente conceptual para diversos países del Sur<sup>17</sup>.

### **Ausencia de criterios definidos respecto al “nivel” de derechos humanos exigido y discrecionalidad en su arbitrio**

Cuestión que ha incidido en que los donantes, autolegitimándose para ello<sup>18</sup>, califican, o en su caso, sancionan mediante imprecisas cláusulas<sup>19</sup>, el estatus interno de los derechos humanos en terceros Estados sin criterios claros para tal ejercicio. Lo anterior es trascendente pues, como se verá enseguida,

---

15. CRAWFORD, Gordon: *Foreign Aid and Political Reform. A Comparative Analysis of Democracy Assistance and Political Conditionality*, International Political Economy Series, Palgrave, Londres, 2001.

16. El 4 de diciembre de 1989, mediante la Resolución 41/128 de la Asamblea General de la ONU, fue aprobada la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo, que, en su artículo 1, hace hincapié en la necesidad de promover las diversas acepciones de derechos humanos de manera integral mediante el señalamiento de que: “el derecho al desarrollo es un derecho humano inalienable en virtud del cual todos los seres humanos 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 y libertades fundamentales, a contribuir al desarrollo y a disfrutar de él”.

17. ANGULO SÁNCHEZ, Nicolás: *El Derecho Humano al Desarrollo frente a la mundialización del mercado. Conceptos, contenidos, objetivos y sujetos*, Iepala Editorial, Madrid, 2005.

18. Muchas veces sin sustento ético alguno. Tal es el caso de Estados Unidos, país practicante de la pena de muerte (segundo a nivel mundial, después de China) y trasgresor de normas básicas de derechos humanos en Guantánamo, cuyos gobiernos se han caracterizado por ser propensos a la imposición de sanciones económicas y a la ayuda en diversas latitudes del Planeta.

19. Al respecto, véase por ejemplo: PI, Montserrat: “Los derechos humanos en la acción exterior de la Unión Europea”, en BARBÉ, Esther: *Política exterior europea*, Ariel, Barcelona, 2000.

dependiendo de la relevancia para los intereses del donante, en diversos casos, a pesar de que un gobierno del Sur no atienda los compromisos en materia de derechos humanos, en lugar de que la ayuda disminuya, ésta se mantiene e incluso es aumentada.

Esta anómala situación —explicada por Katarina Tomasevsky con base en la “ley de la correlación inversa”, en el sentido de que la reacción o sanciones por parte de los donantes no siempre corresponde al comportamiento de los receptores frente a los derechos humanos y la democracia<sup>20</sup>—, ha sido desde hace décadas un hecho recurrente en la práctica de estas acciones coercitivas, lo que desacredita el recurso de las sanciones como un mecanismo consecuente para impulsar los derechos humanos. Ello ha ocasionado innumerables casos de discrecionalidad y doble rasero en el ejercicio de la condicionalidad, en donde consideraciones políticas, geoestratégicas, comerciales y de seguridad han prevalecido por encima de planteamientos sustentados en los derechos humanos de las personas; éstos, en principio, de cuidado y protección universal sin selectividad alguna.

Un ejemplo representativo y vigente al respecto lo encontramos en China, país gobernado por el Partido Comunista que se caracteriza por su pobre receptividad en torno a prácticas democráticas y de derechos humanos. Sin embargo, debido al creciente poder político y comercial de esta nación, en lugar de ser sancionada por dichas circunstancias conforme lo enuncian las estipulaciones declarativas y legales, ha sido privilegiada con cuantiosas sumas de ayuda, inversión extranjera directa e, inclusive, con la sede de los Juegos Olímpicos de 2008.

De modo similar, Colombia, un país que se debate en una guerra civil donde el ejército regular, las guerrillas y los paramilitares no dejan de lastimar los derechos más elementales de los ciudadanos (en especial los habitantes pobres de las zonas rurales), en razón de su alianza estratégica con Washington D.C., es destino de jugosos apoyos económicos y asistencia militar<sup>21</sup>, dejando en segundo plano las disposiciones sobre derechos humanos que, por ley, la administración estadounidense debe respetar cuando asigna su ayuda internacional.

20. TOMASEVSKY, Katarina: *Between Sanctions and Elections. Aid Donors and their Human Rights Performance*, Pinter, Londres, 1997, p. 64.

21. Colombia, aun con su pobre estatus en materia de derechos humanos, es el cuarto receptor de ayuda internacional proveniente de Estados Unidos.

### **Propensión de los donantes de sancionar a los países más pobres**

Un interesante estudio —basado en un análisis de la distribución regional de los países sancionados, la correlación entre las medidas tomadas y el nivel de violación de derechos humanos, así como de los países sancionados por parte de la UE tras graves violaciones a los derechos humanos entre 1990 y 1996— encontró que 15 de los 22 casos de sanciones fueron impuestas a países de África Subsahariana, cuatro en América Latina, dos en Medio Oriente y uno en Asia.<sup>22</sup> Información que demuestra que los países más pobres —esto es, carentes de estructuras institucionales a favor de los derechos humanos y la democracia de sus nacionales—, tienden a ser más sancionados, desproveyéndolos de los apoyos externos necesarios que pudieran contribuir (por ejemplo, desde el sector privado-social), a paliar la situación.

### **Falta de coordinación entre los donantes en el ámbito de las sanciones**

Turquía y Siria, importantes en el tablero regional, representan buenos ejemplos de diferencias entre Europa y Estados Unidos en cuanto a las sanciones. Mientras el Parlamento Europeo consiguió imponer a Ankara en 1995 distintas sanciones fundadas en el déficit en materia de derechos humanos en la nación otomana, Estados Unidos, por considerar a este país centroasiático un bastión de su seguridad nacional en la zona, le ha concedido cuantiosos montos de ayuda, sin hacer consideración alguna sobre el estado interno de las garantías individuales de los nacionales en dicho país, incluyendo sus minorías como la kurda. El caso opuesto es Siria, país para el que Estados Unidos ha prohibido el otorgamiento de ayuda por considerarlo Estado promotor del terrorismo. Mientras tanto, los europeos han levantado las sanciones contra el régimen sirio desde 1993.

### **Las sanciones como inhibidores de los derechos humanos de los más vulnerables y de su apropiación por los gobiernos “afectados”**

Ahora bien, las sanciones a la ayuda, cuando sí son aplicadas, enfrentan serios cuestionamientos acerca de su eficacia y el fundamento ético que las sustenta debido a los resultados generados. El debate surge porque, si bien la condición más importante para que un gobierno acate los comportamientos promovidos desde el exterior es que esté de acuerdo con su puesta en marcha, las experiencias indican que las sanciones no son estrategias eficaces a este respecto.

---

22. CRAWFORD, Gordon: “Los derechos humanos, la democracia y el desarrollo: Hacia un trato justo e igualitario”, *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, nº 1, Madrid, 1997.

Y he aquí la “paradoja” de la condicionalidad y de las sanciones a la ayuda: La condicionalidad política negativa vía sanciones es, por naturaleza, un ejercicio de poder y de coerción para inducir a un gobierno a realizar determinadas reformas que por sí mismo (es decir, sin presión externa) no llevaría a cabo. Empero, se ha demostrado que la condicionalidad negativa (por ejemplo, mediante amenazas o sanciones a la ayuda) es un recurso en todo sentido incompatible con la apropiación de las acciones o reformas solicitadas.

De ahí que “considerando que la apropiación es la llave del éxito del comportamiento solicitado, la imposición de sanciones daña de manera irremediable este propósito y, por ende, la viabilidad de la puesta en marcha de acciones a favor de la conducta esperada”<sup>23</sup>. Es decir, las sanciones a la ayuda, como no promueven la apropiación de los receptores (por ejemplo, en materia de derechos humanos), no resultan un mecanismo eficaz para animarlos a realizar por sí mismos las acciones solicitadas por los donantes en dicho tópico.

Esta situación es más notoria (y paradójica) en el siguiente escenario: Se sanciona a un país ante la ausencia de acciones gubernamentales para promover la democracia, los derechos humanos o el buen gobierno. Lamentablemente, tales sanciones, al afectar la colaboración internacional encaminada a apoyar el endeble desarrollo de sus habitantes, impiden —y en realidad aumentan— las condiciones políticas, económicas y sociales por las que se sanciona al gobierno del país de referencia. Luego entonces, las sanciones a la ayuda consisten en mecanismos correccionales en contra de los pueblos (de por sí en condiciones inapropiadas debido a la actitud de sus gobiernos) cuya finalidad es que sus autoridades (tradicionalmente insensibles a las necesidades sociales de su gente) modifiquen sus actitudes<sup>24</sup>.

Por estas y otras razones<sup>25</sup>, las sanciones a la ayuda al desarrollo impuestas con base en fundamentos sustentados en los derechos humanos, más que apoyar este objetivo termina por afectarlo sensiblemente; en explícita contradicción con el sentido mismo de la cooperación para el desarrollo: contribuir mediante instancias externas a reforzar las capacidades dedicadas a impulsar el derecho humano al desarrollo de determinado país.

23. LOUP, Jaques : “Structural Adjustment and Conditionality”, *Développement et Insertion Internationale*, Document de Travail No. 1996-18/T, Centre de Recherche Européen en Économie du Développement, Paris, 1995, p. 4.

24. A todas luces, las sanciones a la ayuda al desarrollo no afectan a los sectores gubernamentales o las clases acomodadas, sino a las capas más vulnerables.

25. Para un análisis más detallado del tema véase PRADO LALLANDE, Juan Pablo: *La condicionalidad política de la cooperación al desarrollo. Las sanciones a la ayuda internacional*, Servicios Editoriales de la Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 2006.

## Consideraciones finales

De acuerdo a lo argumentado y sustentado en este artículo, el recurso de la condicionalidad política de la cooperación internacional para el desarrollo a través de las sanciones a la ayuda, no constituye una herramienta eficaz de promoción a los derechos humanos, sino que, en realidad, los inhibe. El ejemplo más reciente donde las sanciones no tienen efecto lo encontramos en Zimbabue, país que sufre del despótico mandato de su presidente, Robert Mugabe, en el poder desde que ese Estado inmerso en la pobreza y crisis económica permanente consiguió su independencia en 1981. Mientras tanto, sus pobladores deben enfrentar un doble golpe en contra de su derecho al desarrollo: por un lado el flagelo emanado del régimen de Mugabe y, por otro, las sanciones impuestas por parte de la comunidad internacional que si bien han conseguido aislar económicamente al país africano, también han disminuido —aún más— las oportunidades de bienestar de sus pobladores.

Ahora bien, según estudios acreditados<sup>26</sup>, determinadas sanciones económicas y a la ayuda sí pueden contribuir a conseguir los objetivos planteados en determinadas circunstancias. En particular, cuando las presiones políticas y sanciones “inteligentes” impuestas por los donantes de manera coordinada y complementaria entre sí se combinan con movilizaciones populares pacíficas que exigen mayores espacios para el ejercicio democrático y los derechos humanos. Lo anterior especialmente cuando se establecen expeditamente como reacción ante comportamientos específicos inapropiados por el receptor, solicitando exigencias concretas y alcanzables, así como la capacidad e interés del gobierno sancionado por realizar las transformaciones exigidas.

Sin embargo, considerando los planteamientos expuestos, los cuales constatan el reducido margen de posibilidades para que, a través de un bajo costo social, las sanciones a la ayuda consigan sus cometidos, “la condicionalidad política (entendida como sanciones) debería ser la excepción, en lugar de la regla”<sup>27</sup>.

En definitiva, la estrategia con mayor oportunidad para incentivar objetivos concretos y alcanzables mediante ejercicios de colaboración exterior, en lugar

---

26. ROBINSON, M.: “Will Political Conditionality Work?”, *IDS Bulletin*, Vol. 24, Institute of Development Studies, University of Sussex, Brighton, 1993, p. 65; BAYLES, C.: “Political Conditionality and Democratisation”, *Review of African Political Economy*, n° 65, ROAPE Publications, Londres, 1995; por mencionar algunos.

27. KILLICK, Tremor, “Principals, Agents and the failings of Conditionality”, *Journal of International Development*, Vol. 9, n° 4, Londres, 1997, p. 496.

de sanciones, consiste en acciones positivas de cooperación internacional para el desarrollo. Una propuesta que, obligatoriamente, deberá de adaptarse al contexto y necesidades locales, así como fungir como un recurso adicional y puntual, adaptado al contexto y necesidades locales<sup>28</sup>, que se limite a complementar las capacidades del país receptor en ámbitos concretos de desarrollo a favor de las mayorías.

La aseveración anterior, entonces, marca una visión optimista acerca de la capacidad de la cooperación internacional para contribuir activamente o reforzar, según cada caso, las experiencias tanto espontáneas como planeadas en torno a los derechos humanos, sean éstos colectivos o individuales, tanto en países del Sur como del Norte.

## Bibliografía

- ANGULO SÁNCHEZ: *El Derecho Humano al Desarrollo frente a la mundialización del mercado. Conceptos, contenidos, objetivos y sujetos*, Iepala Editorial, Madrid, 2005.
- BAYLES, C.: "Political Conditionality an Democratisation", *Review of African Political Economy*, nº 65, ROAPE Publications, Londres, 1995.
- CLAYTON, Andrew: *Governance Democracy and Conditionalty What role for NGO's?*, Intrac, Oxford, 1994.
- CORTRIGHT, David. y LOPEZ, George., *et. al* (2000), *The Sanctions Decade: Assesing UN Strategies in the 1990's*, Boulder Colo, Lynne Rienner Publishers, Boulder, Londres.
- CRAWFORD, Gordon: "Los derechos humanos, la democracia y el desarrollo: Hacia un trato justo e igualitario", *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, nº 1, Madrid, 1997.
- Foreign Aid and Political Reform. A Compararive Analysis of Democracy Assistance and Political Conditionality*, International Political Economy Series, Palgrave, Londres, 2001.
- HAZELZET, Hadewych: "Carrots or Sticks? EU and US reactions to human rights violations in the ninties and beyond", *A European Profile in Democracy Assistance*, 5-6 julio, La Haya, 2004.
- HERNÁNDEZ GÓMEZ, Isabel: *Sistemas Internacionales de Derechos Humanos*, Ed. Dykinson, Madrid, 2002.

---

28. Es decir, los objetivos de la cooperación deben "apropiarse" de las necesidades de los beneficiarios, y no simplemente esperar a que estos últimos se apropien de los programas y proyectos establecidos por los donantes.

- KILLICK, Tremor, "Principals, Agents and the failings of Conditionality", *Journal of International Development*, Vol. 9, nº 4, Londres, 1997.
- LOCKWOOD, Mathew: "The Perestroika of Aid. New Perspectives on Conditionality", *Christian Aid*, Londres, 1999.
- LOUP, Jaques: "Structural Adjustment and Conditionality", *Développement et Insertion Internationale*, Document de travail No. 1996-18/T, Centre de Recherche Européen en Économie du Développement, Paris, 1995.
- MOORE, Mick: "Good Government?", *IDS Bulletin*, Vol. 24, Institute of Development Studies, University of Sussex, Brighton, 1993.
- ROBINSON, M.: "Will Political Conditionality Work?", *IDS Bulletin*, Vol. 24, Institute of Development Studies, University of Sussex, Brighton, 1993.
- SANTISO, Carlos: "International Co-operation for Democracy and Good Government: Moving Towards a Second Generation?", *European Journal of Development Research*, Vol. 13, nº 1, Frank Cass Journal, Londres, 2001.
- "Responding to Democratic Decay and Crises of Governance: The European Union and the Convention of Cotonou", *Democratization*, Vol. 10, nº 3, Frank Cass, Londres, 2003.
- SCHMITZ, Genon y GILLIES, David: *The Challenge of Democratic Development, Sustaining Democratization in Development Societies*, The North-South Institute, Ottawa, 1992.
- TOMASEVSKY, Katarina: *Between Sanctions and Elections. Aid Donors and their Human Rights Performance*, Pinter, Londres, 1997.

---

# EL DERECHO AL DESARROLLO. UN ANÁLISIS DE LA TEORÍA DE LAS CAPACIDADES DESDE LA PERSPECTIVA DE GÉNERO

YANIRA ZÚÑIGA AÑAZCO\*

---

## **PALABRAS CLAVE**

*Derecho al desarrollo, Teoría de las capacidades, Perspectiva de género, Desarrollo humano, universalismo.*

## **RESUMEN**

*Este trabajo toma como puntos de partida el enfoque de las capacidades formulado por Amartya Sen y Martha Nussbaum y la perspectiva de género, y los usa para explorar una nueva definición comprensiva de desarrollo humano y para explicar la situación de las mujeres. Este trabajo sostiene que el derecho al desarrollo humano comprende una serie de vínculos, interconexiones y políticas públicas correlativas; y sugiere que estos elementos combinados rempazan el paradigma del universalismo abstracto por un universalismo interactivo y contextualizado.*

## **ABSTRACT**

*This paper takes the capabilities approach of Amartya Sen and Martha Nussbaum and the gender perspective and uses them to fashion a comprehensive new definition of human development and*

---

\* Profesora Asociada del Instituto de Derecho Público, Facultad de Derecho de la Universidad Austral de Chile. Licenciada en Derecho por la Universidad Austral Chile y Doctora en Derecho por la Universidad Carlos III de Madrid. Estadía Pos-doctoral Pôle SAGESSE Université Toulouse-Le Mirail. Profesora responsable de la asignatura de Derecho Constitucional Universidad Austral de Chile.

*especially to explain the women situation. This papers proposes that the human development right involves several links and interconnections between different capabilities, freedoms, and correlative public policies and suggests that these combined elements replace the abstract universalism paradigm by an interactive and contextualized universalism.*

## RÉSUMÉ

*Ce travail prend comme point de départ l'approche des capacités mises au point par Amartya Sen et Martha Nussbaum et la perspective de genre, et s'en sert pour étudier une nouvelle définition du développement humain global et pour expliquer la situation des femmes. Ce document soutient que le droit au développement humain comporte une série de liens, de réseaux et des politiques publiques corrélatives, et suggère que ces éléments combinés remplacent le paradigme de l'universalisme abstrait pour un universalisme interactif et contextualité.*

Analizar el derecho al desarrollo desde una perspectiva de género tiene no pocas dificultades teóricas y riesgos. En primer lugar, el objeto de estudio, esto es el derecho al desarrollo, es blanco de recurrentes polémicas referidas tanto a su estado de positivación como a sus componentes y rasgos distintivos. Mientras que la llamada *perspectiva de género*, si bien se ha incardinado progresivamente en el ámbito jurídico tanto como categoría de análisis cuanto como herramienta hermenéutica, está lejos de tener, al menos en el intersticio formado por el entrecruce entre teoría y norma jurídica, un núcleo de certeza.

Dejando de lado los problemas derivados de la precaria positivación del derecho al desarrollo y que han sido solventados de manera convincente por varios autores<sup>1</sup>, quisiera concentrarme en el contenido de este derecho y en las consecuencias jurídicas que derivan de su especial vinculación con la perspectiva de género.

---

1. Así, por ejemplo, Fernando Mariño señala que la reivindicación y afirmación de la vigencia del derecho al desarrollo se fundamenta, y refuerza a su vez, *de modo integrado*, en la protección de todos los demás derechos de las personas, particularmente, los derechos económicos, sociales y culturales. Así las cosas, la falta de efecto vinculante de los textos en que se contiene el derecho al desarrollo no excluiría su positivación o validez puesto que el consenso específico en torno a la protección de un interés que se expresa por la vía de un tratado o convención ha dejado de ser el único test para medir el "pedigree" de los derechos en el sistema internacional. Cfr. MARIÑO, Fernando: "El marco jurídico internacional del desarrollo" en MARIÑO, Fernando y FERNÁNDEZ LIESA, Carlos (Eds.): *El Desarrollo y la cooperación Internacional*, Universidad Carlos III-BOE, Madrid, 1997, p. 52.

En cuanto a la primera cuestión, suele afirmarse que el derecho al desarrollo es un derecho-síntesis, esto es, un precipitado de otros derechos que se articulan de una manera particular orientada a lograr un reforzamiento y una profundización de la indivisibilidad e interdependencia de todos los derechos humanos<sup>2</sup>. Cabe preguntarse, entonces, si tras esta síntesis yace un nuevo interés con notas de originalidad suficientes para merecer el apelativo de derecho fundamental, o si simplemente se trata de un compendio de derechos preexistentes. Aquí sostendré que el derecho al desarrollo presenta algunas notas distintivas que le otorgan una especificidad que no es susceptible de subsumirse en los demás derechos considerados aisladamente, no sólo porque la organización de sus elementos eclosiona en un constructo original sino porque el hecho mismo de ensamblarlos sinérgicamente implica una resignificación de cada uno de sus componentes<sup>3</sup>.

Por tanto, resulta forzoso examinar con cierto detalle el concepto de desarrollo humano que constituye el núcleo regulativo del derecho al desarrollo. Esta noción se ha ido forjando a partir de una serie de textos internacionales, entre los que destacan la Declaración sobre Derecho al Desarrollo de 1986 (en adelante, la Declaración) y los Informes periódicos del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), y va mucho más allá de la suma de los derechos humanos previamente positivizados para incluir también la paz y el desarme, la participación en el proceso de desarrollo, el papel de la mujer, la eliminación de las discriminaciones de los grupos vulnerables y la necesidad de poner en marcha un nuevo orden económico internacional<sup>4</sup>.

A simple vista, esta aproximación es diversa a la tradicionalmente empleada para el desarrollo económico y que estuvo vigente durante varias décadas.

2. Cfr. GÓMEZ ISA, Felipe: *El derecho al desarrollo: entre la justicia y la solidaridad*, Cuadernos Deusto de Derechos Humanos, nº 1, Universidad de Deusto, Bilbao, 1998, p. 44.

3. Creo que esta manera de ver las cosas no es necesariamente contradictoria con el diagnóstico de Rodríguez Palop que advierte que “a medida que las pretensiones aumentan, su satisfacción resulta siempre más difícil por lo que, a objeto de evitar que las contradicciones entre demandas morales fuertes sean incesantes e insolubles, parece recomendable concebir cada respuesta a un nuevo problema como “un derecho derivado” (en la terminología de J. Raz) es decir, como la articulación de un nuevo alcance para un postulado ético anterior y no como un nuevo derecho humano o “derecho núcleo”. Véase RODRÍGUEZ PALOP, María: *La nueva generación de derechos humanos. Origen y justificación*, Universidad Carlos III- Dykinson, Madrid, 2002, p. 84.

4. Según el artículo 2, párrafo 3 de la Declaración sobre Derecho al Desarrollo, el proceso de desarrollo sería la mejora constante del “bienestar de la población activa y de todos los individuos sobre la base de su participación activa, libre y significativa en el desarrollo y en la equitativa distribución de los beneficios resultantes de éste”, mientras que el artículo 8 declara más concretamente que la realización del derecho al desarrollo garantizaría “la igualdad de oportunidades para todos en cuanto al acceso de recursos básicos, la educación, los servicios de salud, los alimentos, la vivienda, el empleo y la justa distribución de los ingresos”, y “que la mujer participe activamente en el proceso de desarrollo”, así como “reformas económicas y sociales adecuadas”, “al objeto de erradicar todas las injusticias sociales”. Sobre los elementos de este derecho, véase VILLÁN DURÁN, Carlos: “El derecho al desarrollo como derecho humano”, en VVAA: *Consolidación de derechos y garantías: los grandes retos de los derechos humanos en el siglo XXI*, Consejo General del poder Judicial, Madrid, 1999, p. 121.

Esta última se preocupaba fundamentalmente por el crecimiento de la producción de bienes materiales y servicios comercializables, haciendo caso omiso de la forma en que los fenómenos macroeconómicos afectan a los seres humanos. El modelo de desarrollo que establece la Declaración, en cambio, comprende la posibilidad de que toda persona amplíe plenamente su capacidad humana y la aproveche al máximo en todas las esferas (económica, social, cultural y política), protegiendo las opciones de las generaciones futuras (desarrollo sostenido) y asignando prioridad a la reducción de la pobreza, promoción del empleo productivo, promoción de la integración social y regeneración del medio ambiente. De ahí que la equidad, la libertad y la sustentabilidad constituyen los cimientos estructurales y teleológicos de este nuevo modelo.

El desarrollo humano tiene su eje teórico en la teoría de las capacidades formulada por el economista Amartya Sen<sup>5</sup> y que ha sido complementada por los trabajos de Martha Nussbaum. Sen define la *capacidad* como lo que la persona *puede ser o hacer*, es decir, como la libertad para realizar aquellas funciones que se piensa que tienen valor. De ahí que las condiciones o contextos de ejercicio de esa libertad, esto es, las condiciones socio-estructurales, sean factores relevantes para el análisis y no simples complicaciones secundarias.

Por tanto, el desarrollo humano se sitúa en las antípodas de lo que ha dado en llamarse *exclusión social*. Esta última noción puede entenderse como un concepto integral de privación que introduce aspectos de participación social y de realización de derechos como seguridad (física, de sustento y protección ante contingencias, protección, identidad y plena ciudadanía) en su conceptualización y que sobrepasa, con creces, la mera carencia de bienes y servicios. La exclusión social da cuenta de un proceso dinámico asociado a la estructura económica y al cambio social, y que considera a las instituciones y a las políticas como vectores de inclusión o de exclusión de los individuos<sup>6</sup>.

Una de las grandes novedades del derecho al desarrollo, por ende, es su concepción de un *individuo situado*, cualitativamente distinto al arquetipo liberal del sujeto abstracto y ensimismado. Al mismo tiempo, esta forma de concebir al individuo como un *yo con sus circunstancias* implica una resignificación

---

5. Sobre el pensamiento de este autor, véase por ejemplo, SEN, Amartya: *Development as Freedom, the First Presidential Lecture*, Banco Mundial, 1997 y "Development as Capability Expansion", en GRIFFIN, Keith y KNIGHT, John (Eds.) *Human development and the International Development Strategy for the 1990's*, MacMillan-United Nations, Londres, 1990, pp. 41-58.

6. Véase sobre este tema, MARTÍNEZ ROMAN, María Asunción: "Género, pobreza y exclusión social: diferentes conceptualizaciones y políticas públicas", en TORTOSA, José María (coord.): *Pobreza y Perspectiva de Género*, Editorial Icaria, 2001, p. 71.

de la igualdad que apunta a incorporar la diversidad y a atemperar el efecto de estandarización derivado de la abstracción del sujeto. En este nuevo esquema, la igualdad es juzgada a partir de la capacidad real que tienen los sujetos de realizar los funcionamientos que estiman valiosos. Esta métrica de la igualdad exhibe una ventaja importante respecto de otras aproximaciones que ponen énfasis en la complementariedad entre igualdad y libertad pero que siguen ancladas en la metafísica del individuo abstracto. En esta línea, Amartya Sen ha criticado la insuficiencia de los bienes primarios de la célebre teoría rawlsiana como medida de igualdad o variable focal. Sen explica que dos personas que tengan el mismo haz de bienes primarios pueden gozar de muy diferentes libertades para perseguir sus respectivas concepciones de lo que es bueno y que un ingreso igual puede dejar subsistir mucha desigualdad respecto a nuestra capacidad para llevar a cabo lo que valoramos<sup>7</sup>. Este fenómeno, como sabemos, es vivenciado especialmente por personas que forman parte de grupos en desventaja, esto es, cuyos contextos de ejercicio de derechos fundamentales están intermediados por una diferencia arraigada de clase, género, casta o colectividad.

Es precisamente a causa de esta disfunción que afecta el acceso a la igualdad y la libertad de los miembros de grupos en desventaja, que el modelo de desarrollo humano debe nutrirse de visiones específicas para apreciar la diversidad humana y la forma en que ésta gravita en el goce de los derechos de los sujetos. En la medida en que las sociedades valoran o desvaloran de maneras diferenciadas los rasgos adscriptivos (clase, etnia, género etc.), estos actúan como vectores de exclusión o de inclusión, en su caso. Es aquí donde el desarrollo humano empalma con el enfoque de género.

Para explicar la afirmación anterior, es necesario aclarar qué contenido semántico atribuyo a la noción de género sabiendo que esta voz, especialmente en el marco del lenguaje jurídico, es polisémica<sup>8</sup>. Me inclinaré aquí por un significado afín al atribuido a la expresión en el seno de la teoría feminista. Si bien el feminismo es una corriente variopinta desde el punto de vista teórico, es posible encontrar dos premisas que son transversales a todas sus ramas. Como apunta Seyla Benhabib, en primer lugar, la afirmación de que el

7. Cfr. SEN, Amartya: *Nuevo examen de la desigualdad*, versión de Ana María Bravo, Revisión de Pedro Schwartz, Alianza Editorial, Madrid, 1999, p 19.

8. En el marco de los distintos usos que pueden recogerse de la expresión género pueden encontrarse algunos que implican una simple referencia a las mujeres como un grupo estudiado, pasando por aquellos que buscan describir las relaciones entre los sexos de una manera relativamente neutral, hasta aquellos que involucran, como lo hace el feminismo, una teoría crítica con componentes epistémicos y político-normativos de los roles atribuidos socialmente a los sexos. Sobre este tema, véase LAMAS, Marta: "Usos, dificultades y posibilidades de la categoría de género" en *Género, conceptos básicos*, Programa de Estudios de Género de la Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, 1997.

sistema sexo-género, concebido como la articulación e interpretación simbólica sociohistórica de las diferencias anatómicas entre los sexos, no es contingente sino un modo esencial en que se organiza, se divide simbólicamente y se experimenta la realidad social<sup>9</sup>. Y, como segunda premisa anudada a la anterior, la idea de que tales sistemas de sexo-género han contribuido históricamente a la opresión de las mujeres de modo que el enfoque de género puede desarrollar “un análisis explicativo-diagnóstico de la opresión de la mujer en la historia, la cultura y las sociedades, [...] articulando una *crítica anticipatorio-utópica* de las normas y valores de nuestra sociedad y culturas corrientes, para proyectar nuevos modos de estar juntos, de relacionarnos entre los seres humanos y con la naturaleza en el futuro”<sup>10</sup>.

A partir de ahí, puede sostenerse que el género es tanto una teorización de la exclusión social de las mujeres como una propuesta de desarrollo humano con rostro de mujer. Esto último implica, a su vez, considerar que el enfoque de género es un elemento *sine qua non* del modelo de desarrollo humano sintetizado en el derecho al desarrollo y que, como consecuencia, su falta de concurrencia determinaría que el modelo resultara distorsionado y el derecho violado.

Probablemente un ejemplo sea útil para ilustrar lo que acabo de afirmar. Como es sabido, en las últimas décadas los informes del PNUD y los estudios económicos vienen describiendo un incremento en los niveles de pobreza femenina. Este fenómeno, que ha sido bautizado como “feminización de la pobreza”, difícilmente puede ser explicado de espaldas a la distribución social de los roles de género. En efecto, se sabe que del total del trabajo masculino, alrededor de las tres cuartas partes corresponden a actividades comerciables remuneradas, en cambio, del trabajo de la mujer solamente un tercio corresponde a tareas remuneradas. De ello se deduce que los hombres reciben la porción más importante del ingreso y el reconocimiento por su contribución económica mientras que la mayor parte del trabajo que la mujer realiza (particularmente, el trabajo doméstico) sigue sin percibir retribución económica alguna, ni reconocimiento ni valoración en las cuentas públicas. Este ejemplo pone en evidencia que la garantía de la igualdad de remuneraciones entre mujeres y hombres en el mercado de trabajo no es suficiente para asegurar el desarrollo de las mujeres y que se debe tender a un objetivo más ambicioso que implique la reconfiguración de las relaciones de poder entre los sexos<sup>11</sup>.

---

9. Cfr. BENHABIB, Seyla: *El ser y el otro en la ética contemporánea. Feminismo, comunitarismo y pos-modernismo*, Editorial Gedisa, Barcelona, 2006, p. 275.

10. *Ibidem* (los destacados son del texto citado).

11. En este mismo sentido, Iris Young ha sugerido que en lugar de centrarse en la distribución, una concepción de la justicia debería comenzar por los conceptos de dominación y opresión, sacando a relucir cuestiones

No es extraño, en consecuencia, que en este caso la teoría se engarce fluidamente con la práctica y que el trabajo del PNUD haya dado origen a la generación de indicadores específicos que miden las brechas de género. Así, a diferencia del clásico *Índice de Desarrollo Humano* que mide el progreso medio, el *Índice de Desarrollo de Género* (IDG) ajusta el progreso medio para reflejar las desigualdades entre hombres y mujeres respecto de su esperanza de vida, su escolarización y su nivel decoroso de vida. Mientras que el *Índice de Potenciación de Género* es una propuesta de medición de la participación relativa de hombres y mujeres en la actividad económica y en la toma de decisiones en la esfera política, que refleja desigualdades de género en dichas esferas fundamentales<sup>12</sup>. Todo esto se alinea con la centralidad que ha adquirido en las últimas décadas la cuestión de la escasa presencia de mujeres en los procesos de decisiones políticas<sup>13</sup>; y con la popularización de la noción de *empowerment*<sup>14</sup> como una nueva versión de la ciudadanía aplicable especialmente a la situación de los grupos en desventaja.

Conviene enfatizar, retomando la deriva teórica, que pese a que el modelo de desarrollo humano desde una perspectiva de género interpela fuertemente los cimientos de un universalismo moderno des-corporeizado y ajeno a la multiplicidad de contextos de vida que afectan a los sujetos; no parece que esta nueva aproximación pretenda abandonar completamente la senda universalista. Pareciera, más bien, que se trata de la formulación de un universalismo interactivo y contextualizado.

---

relativas a la toma de decisiones, la división del trabajo y la cultura, que pesan sobre la justicia social, pero que a menudo son ignoradas en las discusiones filosóficas. Véase, YOUNG, Iris: *La justicia y la política de la diferencia*. Traducción de Silvina Álvarez, Ediciones Cátedra, Universitat de Valencia, Instituto de la mujer, Madrid, 2000.

12. El índice de potenciación de Género mide los siguientes aspectos: a) Participación política y poder de adopción de decisiones, medidos en función de la proporción porcentual de hombres y mujeres que ocupan escaños parlamentarios, b) Participación económica y poder para adoptar decisiones, medidos mediante dos indicadores: participación porcentual de mujeres y hombres en cargos de legisladores, altos funcionarios y ejecutivos, y participación porcentual de mujeres y hombres en puestos profesionales y técnicos y c) Poder sobre los recursos económicos, medido por la estimación del ingreso proveniente del trabajo de mujeres y hombres (PPA, dólares EEUU).

13. Esta cuestión que se empieza a problematizar en el marco del decenio de Naciones Unidas para la mujer adquiere su formulación más precisa en clave de democracia paritaria en los textos de la Declaración y la Plataforma de Acción de Beijing. Esta última, en su punto G dedicado a "la mujer en el ejercicio del poder y la adopción de decisiones" fundamenta sus objetivos estratégicos y medidas argumentando que: "...de acuerdo con la Declaración Universal de Derechos Humanos, toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país. Asimismo, se señala que el logro de la igualdad de participación de las mujeres y los hombres en la adopción de decisiones permitirá un equilibrio que reflejará de manera más exacta la composición de la sociedad y que es necesario reforzar la democracia y promover su correcto funcionamiento. La participación equitativa en la vida política desempeñaría un papel crucial en el adelanto de las mujeres".

14. El concepto de *empowerment* o "empoderamiento" tiene raíces teóricas y una historia intelectual que lo diferencian del concepto de representación. Friedman, por ejemplo, subraya que para que la gente se haga cargo de su propio destino, se requiere algo más que la participación política entendida en su acepción tradicional. Este ingrediente adicional al que se refiere Friedman es el que se sintetiza en la expresión "empoderamiento" que literalmente significa hacer surgir poder en un grupo. El poder, así entendido, viene a ser la capacidad para tener un mayor control de las decisiones que afectan la vida de la comunidad o del grupo de pertenencia.

Dilucidar este punto reviste interés porque, como lo ha expuesto Martha Nussbaum a propósito de su lista de capacidades centrales<sup>15</sup>, la validez de esta teoría descansa en la existencia de un consenso traslapado al estilo rawlsiano, es decir, que la gente adhiriera a estas capacidades como el centro moral independiente de una concepción política, sin aceptar ninguna visión metafísica del mundo en particular, ninguna ética comprensiva o visión religiosa, como tampoco ninguna visión de la persona y de la naturaleza humana. Así, la noción de desarrollo humano, aunque sensible a la diversidad humana y cultural, sería incompatible con un relativismo ético basal, esto es, que gravite sobre la posibilidad de consensuar una lista de capacidades centrales o indispensables para la determinación particular de funcionamientos valiosos. Esto significa, entonces, que las capacidades en sí mismas serían una especie de coto vedado, sin perjuicio de que éstas admitan realizabilidad múltiple, es decir, que sus puntos puedan especificarse más concretamente de acuerdo con las creencias locales y las circunstancias específicas<sup>16</sup>.

Y ¿cuáles serían estas capacidades centrales? Para Nussbaum las capacidades centrales para el funcionamiento humano serían: Vida; salud corporal; integridad corporal; sentidos, imaginación y pensamiento<sup>17</sup>; emociones<sup>18</sup>; razón práctica<sup>19</sup>; afiliación<sup>20</sup>, otras especies<sup>21</sup>, juego<sup>22</sup>; y control del propio

---

15. En este sentido, Martha Nussbaum es la continuadora del trabajo de Sen quien, a pesar de desarrollar la noción de capacidades, nunca ha elaborado una lista de ellas. Véase NUSSBAUM, Martha: *Las mujeres y el desarrollo humano. El enfoque de las capacidades*, versión castellana de Robert Vernet, Editorial Herder S.A. Barcelona, 2002.

16. El PNUD aborda esta cuestión bajo un prisma similar, entendiendo que el modelo de desarrollo centrado en el ser humano si bien debe encaminarse a ampliar las opciones tanto de hombres como de mujeres, no debería predefinir la manera en que diferentes culturas y diferentes sociedades han de ejercer esas opciones. Lo importante es que exista, tanto para las mujeres como para los hombres, igualdad de oportunidades para efectuar las opciones.

17. Ser capaz de utilizar los sentidos, de imaginar, pensar y razonar, y de hacer todo en forma "verdaderamente humana, forma plasmada y cultivada por una adecuada educación, incluyendo, aunque no solamente alfabetización y entrenamiento científico y matemático básico. Ser capaz de utilizar la imaginación y el pensamiento en conexión con la experiencia y la producción de las obras y eventos de expresión y elección propia, en lo religioso, lo literario, musical etc. Ser capaz de utilizar la propia mente de manera protegida por las garantías de la libertad de expresión con respeto tanto al discurso político, como artístico, y libertad de práctica religiosa. Ser capaz de buscar el sentido último de manera propia y personal. Ser capaz de tener experiencias placenteras y de evitar el sufrimiento innecesario.

18. Ser capaz de tener vinculaciones con cosas y personas fuera de uno mismo, de amar a quienes nos aman y cuidan de nosotros, de penar por su ausencia y, en general, de amar, de penar, de experimentar nostalgia, gratitud y temor justificado. Que el propio desarrollo emocional no esté arruinado por un temor o por una preocupación aplastante, o por sucesos traumáticos de abuso o descuido. Apoyar esta capacidad significa apoyar formas de asociación humana que pueden mostrarse como cruciales en su desarrollo.

19. Ser capaz de plasmar una concepción del bien y de comprometerse en una reflexión crítica acerca de planeamiento de la propia vida. Esto implica protección de la libertad de conciencia.

20. Ser capaz de vivir con y hacia otros, de reconocer y mostrar preocupación por otros seres humanos, de comprometerse en diferentes maneras de interacción social, ser capaz de imaginarse la situación de los otros y de tener compasión por tal situación; ser capaz tanto de justicia cuanto de amistad.

21. Ser capaz de vivir con cuidado por los animales, las plantas y el mundo de la naturaleza y en relación con todo ello.

22. Ser capaz de reír, jugar y disfrutar de las actividades recreativas.

entorno<sup>23</sup>. Lo mismo que en el pensamiento de Sen, en la propuesta de Nussbaum los contextos de ejercicio adquieren una posición relevante. Así, Nussbaum distingue entre: a) *capacidades básicas*, esto es, el equipamiento innato de los individuos, base necesaria para desarrollar las más avanzadas y terreno de la responsabilidad moral; b) *capacidades internas*, es decir, estados desarrollados de la persona misma que, en la medida en que conciernen a la misma persona, son condición suficiente para el ejercicio del funcionamiento requerido; y c) *capacidades combinadas* que corresponden a capacidades internas asociadas con condiciones externas adecuadas para el ejercicio de la función<sup>24</sup>. La lista de capacidades centrales que Nussbaum propone y que he transcrito en líneas anteriores, está compuesta, como es de suponer, por capacidades combinadas que permiten desarrollar las potencialidades de las personas en un ambiente externo propicio.

De ahí que muchas de estas capacidades no se garanticen en un modelo de Estado minimalista o abstencionista. En la medida en que las capacidades son, por un lado, un patrón de medición en relación con lo que debe entenderse una adecuada garantía de los derechos humanos; de ellas derivan obligaciones jurídicas y políticas correlativas. Por otro lado, y respecto de los derechos que tienen un contenido económico prevalente; la noción de las capacidades permite explicar claramente las razones que justifican una mayor inversión de recursos destinados a grupos desventajados o la creación de programas especiales a fin de ayudarles en su transición a la plena capacidad.

Así vistas las cosas, en el contexto del desarrollo humano de las mujeres, una teoría como la planteada tiene varias repercusiones prácticas, algunas de las cuales me interesa comentar.

Según Nussbaum, la importancia de las capacidades de la *razón práctica* y la *afiliación* estriba en que nos reconducen a la búsqueda y protección de la dignidad humana en cuanto tal y permiten establecer una frontera entre aquellas conductas que serán materia de protección y potenciación y las que no. Aplicado esto al trabajo debería entenderse implicada la capacidad de que uno se

23. Ser capaz de participar efectivamente en elecciones políticas que gobiernen la propia vida; tener el derecho de participación política, de protecciones de la libre expresión y asociación (aspecto político) y ser capaz de tener propiedad, no solamente de manera formal sino en términos de real oportunidad; y tener derechos de propiedad sobre una base de igualdad con otros; tener el derecho de buscar empleo sobre una base de igualdad con otros, no estar sujeto a registro o incautación de forma injustificada (aspecto material).

24. Como ejemplo de falta capacidad combinada, Nussbaum cita la situación de los ciudadanos que viven en regímenes no democráticos quienes tienen la capacidad interna pero no la capacidad combinada para ejercer el pensamiento y el discurso de acuerdo a su propia conciencia. Cfr. NUSSBAUM, Martha: Las mujeres y el desarrollo humano..., *op. cit.*, p. 129.

comporte como un ser pensante, no solamente como parte del engranaje de una máquina, pudiendo relacionarse con otros de una manera que importe el reconocimiento mutuo de la condición humana. El que el trabajo de las mujeres carezca más a menudo de estas características que el de los hombres es —a juicio de esta autora— suficiente razón para que este elemento sea objeto de una consideración específica en las estrategias dirigidas a “humanizar” el mercado de trabajo<sup>25</sup>.

Por otra parte y respecto de lo que Nussbaum denomina “otras especies” y que podemos entender subsumido en el elemento de sustentabilidad del proceso de desarrollo, es importante tener presente que la perspectiva de género ha puesto de relieve que la degradación del medio ambiente tiene una importante repercusión negativa sobre las mujeres puesto que afecta primordialmente a las economías de subsistencia de las que dependen mayoritariamente éstas. Con esto se ha desvirtuado la creencia generalizada de que los problemas medioambientales se vinculan primordialmente a la esfera de actuación de los hombres (incidencia de infraestructuras, incendios forestales, lluvia ácida, contaminación industrial, etc.)<sup>26</sup>.

Otra de las exigencias prácticas que se desprenden del derecho al desarrollo entendido desde una perspectiva de género, envuelve una revisión de la relación entre Estado y familia tal como ha sido entendida por el liberalismo. En efecto, si el amor y la imaginación son importantes como capacidades morales para todas y cada una de las personas, entonces no sólo las mujeres necesitan adquirir habilidades ligadas a lo emocional sino también los hombres. El aseguramiento de la adquisición de habilidades emocionales en el caso de los hombres supone, naturalmente, la transformación de la escuela en una institución potenciadora de aquellas pero, además, implica cierta intervención en la estructura familiar, puesto que los hombres han aprendido a denigrar estas habilidades a través de una socialización primaria que sitúa dicotómicamente lo emocional en un universo simbólico femenino-doméstico y lo creativo en un imaginario masculino-público.

Estas consideraciones vuelven a colocar el problema de la escisión artificiosa de lo privado y lo público en el centro del debate político. Nussbaum nos recuerda que todas las asociaciones humanas están modeladas por leyes e instituciones pero que la familia está delineada por la ley de una manera aún más

---

25. *Ibidem*, p. 126.

26. Sobre este asunto, Vid. SABATÉ, Ana: “Género, medio ambiente y globalización: una perspectiva desde el Sur”, en DE VILLOTA, Paloma: *Globalización y Género*, Editorial Síntesis, Madrid, 1999, pp. 181-195.

profunda y total, en el sentido de que su misma definición es legal y política, al punto que los individuos podrán llamarse “una familia” sólo si se conforman a lo que la ley conceptualiza como tal. Los múltiples vínculos que viene apuntando la teoría feminista entre esta dicotomía público/privado y el reforzamiento de roles tradicionales de género, la falta de intervención eficaz en materia de violencia doméstica, la merma de la capacidad económica y de negociación a las mujeres casadas vía la limitación o exclusión de sus derechos civiles a favor de sus maridos; son todas cuestiones que merecen ser tomadas en cuenta como mecanismos externos de afectación de las capacidades de las mujeres.

De otro lado, el crisol de políticas, medidas y estrategias que pueden implementar los Estados para garantizar el goce de las capacidades de las mujeres es amplio y depende del tipo de capacidad. En el caso de lo que Rawls denomina “bienes naturales”, esto es, aquellos en cuya adquisición interviene el azar; lo único que los Estados pueden pretender brindar es la base social para esas capacidades. Por ejemplo, respecto de la salud emocional de las mujeres, el Estado no puede *per se* proveer el bien en sí mismo, pero sí puede influir positivamente en su accesibilidad mediante políticas adecuadas en áreas como el Derecho de familia, la legislación contra la violencia de género y la seguridad pública.

En el marco de la familia, según Nussbaum, únicamente debería garantizarse la libertad de escoger relaciones apropiadas de amor y cuidado, esto es, sólo aquellas relaciones que no se construyan a expensas de la libertad emocional de otros<sup>27</sup>. De esta manera, serían medidas obligatorias aquellas que sancionan la violencia doméstica y la violación marital, las que protegen el consentimiento matrimonial, aquellas que mandan la educación obligatoria, las que aseguran el reconocimiento al trabajo doméstico, las leyes de conciliación de vida familiar y laboral, las que promueven la nutrición y la salud de las niñas, y las iniciativas destinadas a cambiar la distribución tradicional de roles de género<sup>28</sup>.

Especial importancia en relación con el aseguramiento de las condiciones externas para el desarrollo de las capacidades de las mujeres, reviste la violencia de género en el marco de los conflictos armados que corresponde, en el

27. NUSSBAUM, Martha: *op. cit.*, p. 360.

28. En el sentido contrario, las reservas formuladas por un conglomerado de países a la *Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer* (CEDAW) son, a lo menos, preocupantes. Este instrumento ha sido ratificado por 13 de los 22 Estados miembros de la Liga Árabe. Sin embargo, todos los países árabes que son parte de este tratado han presentado reservas a la Convención fundadas en una supuesta contradicción entre ciertas cláusulas de la misma y las estructuras políticas, legales, constitucionales o religiosas de los signatarios, hasta el punto de que su implementación ha sido puesta en entredicho.

esquema Nussbaum, tanto a la capacidad de emociones como a la protección de la integridad personal. Digo que el punto es importante porque, en estos casos, las mujeres son especialmente vulnerables a la violencia sexual y no siempre el Derecho Internacional Humanitario ha dado un tratamiento adecuado a estas cuestiones desde el punto de vista de su respuesta punitiva<sup>29</sup>.

Y, finalmente, puesto que el modelo desarrollo humano concibe a los sujetos no sólo como beneficiarios sino, primordialmente, como agentes de cambio, el problema de la escasa presencia de las mujeres en la toma de decisiones políticas se vuelve acuciante. Lo anterior no sólo porque implica una pérdida de eficacia en las políticas de desarrollo al no considerar la opinión de sus beneficiarios directos sino, porque como señala Nussbaum, esta disfunción democrática afectaría a lo que la autora denomina *capacidad de afiliación*. Así las cosas, las medidas estatales, ya sea que exploren la vía de las cuotas electorales o, incluso, el camino de la democracia paritaria, serían imperativas<sup>30</sup>.

A título de conclusión final, entonces, puede plantearse que las políticas públicas, tanto nacionales como internacionales, pueden influir en las capacidades ya sea potenciándolas o limitándolas. De ahí que el enfoque de las capacidades que inspira el modelo de desarrollo humano no sea una simple retórica despojada de consecuencias prácticas sino que, por el contrario, un criterio operativo de medición de la eficacia de este derecho. Y, además, una justificación para aquellas políticas que suponen la mejora de las capacidades consideradas valiosas en sectores específicos, particularmente respecto de los grupos en posición desventajosa o precaria. En este marco, la perspectiva de género constituye tanto una forma de comprender los factores que obstaculizan el desarrollo humano de las mujeres como un parámetro normativo para promover el adelanto y emancipación de éstas. Parafraseando a Geneviève

---

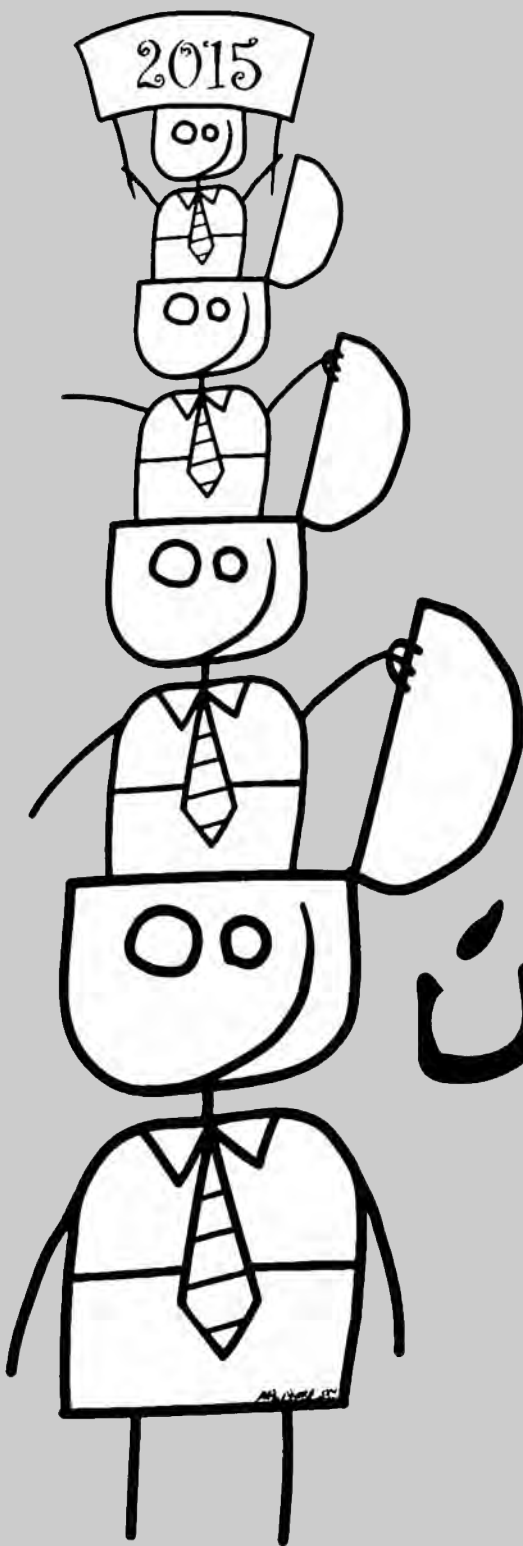
29. Nótese que la práctica de la violación no figuraba entre los crímenes de guerra enumerados por el Tribunal Militar Internacional de Nuremberg, a pesar de la gran incidencia de casos de violencia sexual durante la Segunda Guerra Mundial mientras que los procesamientos incoados ante el Tribunal de Tokio prácticamente no incluyeron cargos por violación. Esto se explica porque tradicionalmente se ha considerado que las prácticas de violación y de violencia sexual contra las mujeres son un "daño colateral" inevitable de los conflictos armados. Esta visión está en proceso de cambio. La Plataforma de Acción de la Conferencia consideró la cuestión de las mujeres y los conflictos armados como uno de los 12 ámbitos decisivos de especial preocupación, con respecto a los cuales deben adoptar medidas estratégicas los Estados miembros, la comunidad internacional y la sociedad civil. Sin embargo, con la creación del Tribunal Penal Internacional se reafirmó el criterio establecido para la ex Yugoslavia de entender que la práctica de la violación sólo se debe sancionar como crimen de lesa humanidad siempre y cuando esté dirigida contra la población civil en su conjunto.

30. Entiendo que las cuotas y la paridad son herramientas diversas tanto por su fundamentación como por sus diferencias prácticas. En relación con su fundamentación teórica, las cuotas se asocian a la noción de igualdad como una herramienta de derecho antidiscriminatorio, la paridad, como lo demuestra la experiencia francesa, incide más sobre la representación a través de la sexuación del "pueblo" que sobre la igualdad. Y, además, desde una perspectiva de diseño práctica, las cuotas rondan en promedio el 30% mientras que la paridad es por definición de 50% y, finalmente, las cuotas son provisionales, mientras que la paridad es permanente.

Fraisse, el enfoque de género es tanto un pre-texto como un pretexto en la historia del desarrollo de la mujer.

## Bibliografía

- BENHABIB, Seyla: *El ser y el otro en la ética contemporánea. Feminismo, comunitarismo y posmodernismo*, Editorial Gedisa, Barcelona, 2006.
- GÓMEZ ISA, Felipe: *El derecho al desarrollo: entre la justicia y la solidaridad*, Cuadernos Deusto de Derechos Humanos, nº 1, Universidad de Deusto, Bilbao, 1998.
- LAMAS, Marta: “Usos, dificultades y posibilidades de la categoría de género” en *Género, conceptos básicos*, Programa de Estudios de Género de la Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, 1997.
- MARIÑO, Fernando: “El marco jurídico internacional del desarrollo” en MARIÑO, Fernando y FERNÁNDEZ LIESA, Carlos (Eds.): *El Desarrollo y la cooperación Internacional*, Universidad Carlos III-BOE, Madrid, 1997.
- MARTÍNEZ ROMAN, María Asunción: “Género, pobreza y exclusión social: diferentes conceptualizaciones y políticas públicas” en TORTOSA, José María: *Pobreza y perspectiva de género*, Ed. Icaria, Barcelona, 2001, pp. 65-83.
- NUSSBAUM, Martha C.: *Las mujeres y el desarrollo humano. El enfoque de las capacidades*, versión castellana de Robert Vernet, Editorial Herder S.A., Barcelona, 2002.
- RAWLS, John: *Teoría de la Justicia*, Traducción de María Dolores González, 2ª Edición, Fondo de Cultura Económica, Madrid, 1995.
- RODRÍGUEZ PALOP, María.: *La nueva generación de derechos humanos. Origen y justificación*, Universidad Carlos III- Dykinson, Madrid, 2002.
- SABATÉ, Ana: “Género, medio ambiente y globalización: una perspectiva desde el Sur”, en DE VILLOTA, Paloma: *Globalización y Género*, Editorial Síntesis, Madrid, 1999. pp. 181-195
- SEN, Amartya: *Development as Freedom, the First Presidential Lecture*, Banco Mundial, Washington, 1997.
- : *Nuevo examen de la desigualdad*, versión de Ana María Bravo, Revisión de Pedro Schwartz, Alianza Editorial, Madrid, 1999.
- VILLÁN DURÁN, Carlos: “El derecho al desarrollo como derecho humano”, en VVAA: *Consolidación de derechos y garantías: los grandes retos de los derechos humanos en el siglo XX!*, Consejo General del poder Judicial, Madrid, 1999.
- YOUNG, Iris: *La justicia y la política de la diferencia*. Traducción de Silvana Álvarez, Ediciones Cátedra, Universitat de Valencia, Instituto de la mujer, Madrid, 2000.



INSTITUTO  
UNIVERSITARIO  
DE DESARROLLO  
Y COOPERACIÓN  
UCM



\*\*\*\* Dirección General de Inmigración  
Cooperación al Desarrollo y Voluntariado  
CONSEJERÍA DE SERVICIOS SOCIALES  
**Comunidad de Madrid**

# ÚNETE

OBJETIVOS  
DE DESARROLLO  
INTERNACIONAL  
AGENDA 2015

[www.fundacion-ipade.org](http://www.fundacion-ipade.org)

---

# LOS DERECHOS HUMANOS DE LOS MIGRANTES EN TRÁNSITO: UNA MIRADA AL CASO CENTROAMERICANO

RHINA CABEZAS VALENCIA Y JUNCAL GILSANZ BLANCO\*

---

## **PALABRAS CLAVE**

*Derechos humanos, migrante en tránsito, condiciones migratorias, violaciones de derechos humanos, víctimas.*

## **RESUMEN**

*Las violaciones sistemáticas a los derechos humanos de los migrantes en tránsito constituyen una realidad imperceptible tanto para gobiernos, organismos internacionales y sociedad civil. La ausencia de políticas públicas nacionales o regionales confirma este hecho. La vulnerabilidad de este colectivo debe ser tratada con la misma importancia, académica y oficial, que el resto de condiciones migratorias, ceteris paribus las violaciones continuarán registrándose con la impunidad que las caracteriza. Por lo tanto, es necesario conocer este contexto y desarrollar una conciencia colectiva al respecto.*

## **ABSTRACT**

*The systematic violation of migrant's in transit human rights represents a reality imperceptible to governments, international agencies and civil society. The absence of regional and local public policies confirms this fact. The vulnerability of this group should be treated*

---

\* Investigadoras del Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación de la Universidad Complutense de Madrid.

*with equal importance, academically and official, than the rest of migratory models, ceteris paribus violations will registering with the same level of impunity.*

## RÉSUMÉ

*Les violations systématiques des droits humains des migrants en transit sont une réalité imperceptible pour les gouvernements, les organismes internationaux et la société civile. L'absence de politiques publiques nationales ou régionales confirme ce fait. La vulnérabilité de ce groupe devrait être traitée avec la même importance, académique et officielle, que celle du reste des conditions migratoires; ceteris paribus les violations continueront ayant lieu avec l'impunité qui les caractérise. Par conséquent, il est nécessaire de connaître ce contexte et de développer une conscience collective à cet égard.*

## Introducción

La historia de la humanidad se ha caracterizado por los constantes flujos migratorios de sus habitantes. Independientemente de su naturaleza, las migraciones han constituido un elemento transversal en la definición de las sociedades, en su composición económica y política, así como en la cultura emanada a través de éstas.

En la actualidad muchos son los colectivos que componen el caleidoscopio de flujos migratorios contemporáneos, los cuales sirven de marco de estudio para analizar las repercusiones surgidas tanto en las comunidades de origen como en las de destino. Sin embargo, la situación de los migrantes en tránsito constituye un marco de análisis que muchas veces es dejado de lado dentro de los estudios migratorios.

Los migrantes en tránsito pueden definirse como aquellos que se encuentran realizando la travesía desde su país de origen hacia el país de destino. De manera habitual, y al no contar con los requisitos legales exigidos por los países de tránsito y destino, el desplazamiento se efectúa de manera irregular, utilizando los servicios de traficantes de personas así como otros delitos relacionados con la corrupción de autoridades o la falsificación de documentos oficiales, entre otros. Independientemente de los mecanismos de desplazamiento implementados por los migrantes, éstos son sujetos de derechos universales que son constantemente violentados. En términos generales, el

perfil del migrante en tránsito corresponde a hombres y mujeres en edades productivas y reproductivas. En el caso de los hombres, las edades oscilan entre los 18 a los 40 años, y “entre las mujeres el promedio se ubica entre los 18 a los 29 años”<sup>1</sup>.

Otra de las características de estos migrantes es la volatilidad de fondos con los que cuentan para culminar el viaje, los cuales muchas veces son insuficientes, ya sea por ser víctimas de robo o por la mala administración de los fondos, viéndose en la necesidad de hacer una o varias paradas durante el trayecto con el objeto de recapitalizarse y continuar su viaje. Durante este lapso, los migrantes se ven forzados en ocasiones a realizar actividades delictivas que les permitan adquirir fondos, situaciones que conllevan como trasfondo la violación sistemática de sus derechos humanos, por ejemplo en el caso de las mujeres víctimas de trata para fines de explotación sexual. Aquellos migrantes que logran continuar ininterrumpidamente su desplazamiento también pueden ser víctimas de agresiones por parte de organizaciones delictivas organizadas, delincuentes independientes, autoridades, etc. Tras sufrir dichas agresiones el migrante no recibe la asistencia humanitaria y jurídica necesaria para cada caso, siendo esta otra de las características de este colectivo.

Las constantes violaciones a los derechos humanos de los migrantes en tránsito es un tema que debe ser estudiado con la misma relevancia que el resto de componentes en origen y destino, especialmente dentro del foco de análisis de los derechos humanos. El presente artículo tiene como objetivo abordar con detalle dichas violaciones, sus causas y posibles soluciones, así como la participación de diversos actores dentro del espectro migratorio de tránsito. Se hará especial mención al contexto centroamericano donde dichas circunstancias representan la realidad de miles de migrantes.

## **Migrantes centroamericanos en tránsito: breve reseña del contexto actual**

La región centroamericana se ha constituido en una de las principales zonas de expulsión de migrantes del continente americano. En esta región coexiste una heterogeneidad de tipologías migratorias, tales como migración internacional, transfronteriza, interna y sur-sur. Si bien es cierto que estas tipologías cuentan

---

1. DÍAZ, Gabriela; KUHNER, Gretchen. “Mujeres Migrantes en Tránsito y Detenidas en México”, Migration Information Source. Disponible en [www.migrationinformation.org/sitio](http://www.migrationinformation.org/sitio), web consultado el día 10 de noviembre de 2008.

con una amplia importancia en la historia del istmo, la migración internacional con destino a los Estados Unidos de América (EUA) es la que ha ocasionado los mayores cambios en las sociedades centroamericanas.

Muchas son las razones que obligan a los migrantes a optar por la búsqueda de mejores condiciones de vida en el extranjero; entre ellas toman mayor importancia los altos índices de pobreza, las desigualdades socio-económicas, la falta de oportunidades o la existencia de familiares en el extranjero. De esta forma, los migrantes diseñan su proyecto migratorio aun sabiendo los riesgos implicados en el desplazamiento hasta la ciudad de destino, riesgos que se incrementan cuando el emigrante no cuenta con los requisitos legales de tránsito y llegada a los EUA.

Según el Congreso de México, 500 mil inmigrantes centroamericanos transitan por territorio mexicano hacia EUA. Según palabras de los propios migrantes, estas cifras no reflejan los números reales de desplazamientos en la región. Entre los colectivos más vulnerables se encuentran las mujeres<sup>2</sup> y los menores de edad<sup>3</sup>, quienes afrontan el mayor número de violaciones.

Los costes por viaje han respondido a la evolución del fenómeno migratorio; así, durante la década de 1980 los costes alcanzaban los 600 dólares USA, actualmente varían entre 5.000 y 7.000 dólares USA, dependiendo de la complejidad del caso (en términos de documentación y destino final del cliente).

Por otra parte, las rutas migratorias se han diversificado durante los últimos años debido a la intensidad de los controles de seguridad, a los riesgos exógenos surgidos, a la colaboración con autoridades para el tránsito ilegal de migrantes, etc.

Tijuana continúa siendo uno de los puntos más utilizados para el cruce de migrantes, desde donde se facilita el desplazamiento hacia los estados de Nuevo México, California, Arizona y Texas. Sin embargo, con el objeto de evadir completamente a la policía, los traficantes han instaurado nuevas rutas en México, como las que atraviesan por los estados de Mexicali y Sonora, en las

---

2. El 20% de los migrantes en tránsito por México son mujeres. El porcentaje de mujeres en tránsito creció del 16,7% en 2001 a 21,3% en 2005. Y el 94% de las mujeres migrantes en tránsito por México son centroamericanas, lo que demuestra el aumento gradual de la presencia de mujeres en las rutas migratorias. *Op. Cit.* #1. Según la Organización Mundial para las Migraciones (OIM), 60 mil mujeres cruzan cada año el territorio mexicano hacia los EUA.

3. Según la OIM, 30 mil menores de edad cruzan cada año el territorio mexicano hacia los EUA.

cuales obligan a los emigrantes a cruzar por desiertos y valles donde las condiciones climatológicas favorecen el fracaso de dichos desplazamientos, llegando al punto de poder provocar la muerte de los migrantes<sup>4</sup>.

La selva del Petén, las costas del Pacífico, así como algunos pueblos el norte de Guatemala, también están siendo incluidos en las nuevas rutas terrestres de los traficantes, tratando con ello de minimizar los riesgos de captura por parte de los cuerpos policiales.

Junto con las rutas de desplazamiento, las condiciones inhumanas bajo las cuales son transportados los migrantes constituyen otro de los factores a tomar en cuenta dentro de este tipo de flujos. La adecuación de vehículos de almacenaje, vehículos particulares, medios de transporte marítimo, entre otros, son los utilizados con mayor frecuencia para el desplazamiento masivo de los migrantes, y en los cuales no se tiene en cuenta los peligros a la integridad física y humana de los migrantes, transformándose muchas veces en los escenarios donde se llevan a cabo la mayor parte de las violaciones.

## **Los traficantes de personas: principales violadores de los derechos humanos de los migrantes en tránsito**

La migración transfronteriza representa la forma más fácil de llegar a EUA para miles de migrantes, quienes no cuentan con los recursos económicos necesarios para suplir los costes del viaje. Este tipo de migración se ha consolidado como un patrón cultural en las redes transnacionales, concibiéndola como uno de los medios más eficaces de desplazamiento.

Este tipo de emigración continúa siendo, en gran medida, de manera irregular, incrementándose por tanto los delitos relativos al tráfico de personas<sup>5</sup>. Éste, en lugar de disminuir, ha adquirido un alto grado de especialización, y podemos constatar la consolidación de una industria liderada por los traficantes

4. En el año 2007 se registraron 314 muertes de migrantes en la frontera de Chiapas (México), provenientes de El Salvador, Honduras y Guatemala. Las cifras concretas se desconocen debido a la falta de documentación de muchos de los fallecidos.

5. Según la Organización de las Naciones Unidas (ONU), el tráfico de personas se define como "todos los actos o tentativas de actos involucrados en el reclutamiento, transporte, dentro o a través de las fronteras, compra, venta, traslado, recepción o alojamiento de una persona, mediante engaño, coacción (incluyendo el uso o amenaza de emplear la fuerza o el abuso de autoridad) o servidumbre por deudas, con el propósito de colocar o retener a dicha persona, ya sea a cambio de precio, o no, para su sometimiento a servidumbre involuntaria (doméstica, sexual, o reproductiva), trabajos forzados o en condiciones de esclavitud, en una comunidad distinta a la de residencia, en el momento del primer engaño, coacción o servidumbre por deudas" (Convención de Viena, 1999).

o también llamados “coyotes”. Miles de migrantes optan por contratar a estos traficantes, quienes se encargan del transporte y la falsificación de los documentos oficiales necesarios para el viaje.

Las violaciones a los derechos humanos de los migrantes en tránsito centroamericanos hacia EUA se inician desde el momento en que emprenden el viaje con el coyote, que cuenta con una ideología de dominación, psicológica y física, sobre los migrantes, que se manifiesta e intensifica a lo largo de la travesía. Así, tanto hombres, como mujeres y niños son tratados de manera inhumana, transgrediendo su integridad física.

El derecho a la vida, el derecho a la libertad y la seguridad personal, el derecho a la no agresión sexual, tortura o agresión física, el derecho a la libertad de tránsito, el derecho a la libertad de expresión, son sólo algunos de los derechos que son violentados por los traficantes de personas y resto de miembros pertenecientes a la industria del tráfico de migrantes. Cada vez es más común encontrar casos de negligencia de los traficantes de personas; por ejemplo deshidratación, complicaciones de salud, hipotermia, accidentes de automóviles, asfixia, abandono en el desierto, son algunas de las principales causas de muerte de los migrantes, suscitadas por las condiciones a las que son expuestos por parte de los traficantes.

Indiscutiblemente el tráfico de migrantes ha generado todo un mercado de trabajo ilegal del cual se benefician los traficantes y subalternos, sin importar las condiciones inhumanas bajo las cuales son transportados sus clientes o si éstos culminan con vida o no el viaje. La relación entre traficante y migrante finaliza en el momento en que este último pasa la frontera.

## **Los Estados como violadores de Derechos Humanos de los migrantes en tránsito**

Más allá de los traficantes de personas, los gobiernos de los países en tránsito también son violadores sistemáticos de los derechos humanos de estos migrantes. Las autoridades migratorias y los cuerpos de policía son los grupos a quienes se les atribuye el mayor número de violaciones, contradiciendo su deber de servicios y de resguardo de la población, nacional y migrante, bajo el cual deberían ejercer sus funciones. Resulta incoherente pensar en violaciones provenientes del aparato gubernamental, sin embargo esta es la realidad que circunda las rutas migratorias entre Centroamérica y EUA. “México es el país que muchos deben utilizar para llegar a Estados Unidos y además el país donde se cometen los peores abusos y violaciones a los Derechos

Humanos. En muchos se vive latente el recuerdo de la prepotencia de la “migra mexicana”, especialmente contra los Centroamericanos”<sup>6</sup>.

Dentro de los procesos de captura, se cometen la mayor parte de las violaciones, tales como:

1. Agresiones e insultos: violentando el artículo 10 del pacto internacional de Derechos Civiles y Políticos, que sostiene “Toda persona privada de libertad será tratada humanamente y con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano”.
2. Violación de las condiciones mínimas de atención humana, según lo establece el artículo 10 antes mencionado: albergar al inmigrante en celdas sobre ocupadas, negarle atención médica, privarle de agua potable, alimentos y asistencia humanitaria, quitarle dinero, alhajas, medicinas, entre otras pertenencias.

Al igual que en los casos de captura, durante los arrestos de inmigrantes se comenten una serie de violaciones a sus derechos civiles y políticos, siendo los principales: negarles el derecho a un traductor, negarles el derecho a un abogado, omitir el envío de informes a los respectivos consulados o privarles del derecho a comunicarse con un familiar.

La falta de voluntad política para alcanzar un consenso regional sobre la protección de los migrantes en tránsito, aunado a las violaciones a los derechos humanos por parte de las autoridades, y los casos de corrupción, entre otros de similar índole, constituyen las principales características de las intervenciones gubernamentales en esta materia. Retomando el caso centroamericano, el relator especial de la ONU para los Derechos Humanos de los migrantes, el mexicano Jorge Bustamante, sostiene “es una vergüenza, algo criminal, los rasgos de impunidad en los secuestros (y otros delitos) de migrantes centroamericanos en México”<sup>7</sup>.

Finalmente, uno de los avances registrados por parte de las autoridades mexicanas respecto a la atención de los migrantes en tránsito es la existencia de la Oficina de Atención del Migrante, del Ayuntamiento de Ecatepec de Morelos, estado de México, que contempla dentro de sus políticas públicas la atención a este tipo de colectivos, siendo uno de los primeros servicios públicos de atención al migrante en tránsito brindado por un gobierno local.

---

6. Ídem.

7. <http://migracionmexico.wordpress.com/>, declaraciones publicadas el día 28 de agosto de 2008.

## **La sociedad civil: promoviendo el respeto a los Derechos Humanos de los migrantes en tránsito**

El incremento de los flujos migratorios contemporáneos ha traído consigo un incremento paralelo en el número de actores e instituciones participantes, directas e indirectas, en los circuitos migratorios. Tales actores intervienen en distintas fases de los flujos, proporcionándoles un carácter multidisciplinario.

Entre los actores sociales con mayor relevancia en el contexto migratorio se encuentran las organizaciones civiles surgidas en torno a los cambios suscitados por dicho fenómeno. Dichas organizaciones representan, en la mayoría de los casos, un punto de apoyo para el respeto a los derechos humanos de los migrantes en tránsito y la asistencia humanitaria hacia ellos. En este sentido, es fundamental señalar la importancia de su surgimiento y el reconocimiento positivo otorgado por los migrantes sobre las acciones que realizan. Así, organizaciones no gubernamentales, asociaciones civiles, casas de migrantes, fundaciones, o grupos religiosos, son algunas de las instituciones existentes bajo este enfoque.

Respecto a las casas de migrantes, éstas ocupan un lugar relevante en la atención directa de migrantes en tránsito, dedicando la mayor parte de sus esfuerzos a la ayuda, atención y promoción de los derechos humanos de los migrantes en tránsito. Estos actores marcan una diferencia sustancial en las vidas de los migrantes que son detenidos por las autoridades o de aquellos que son abandonados por los traficantes, las casas de migrantes ofrecen una asistencia integral en la atención primaria y en el proceso de repatriación a sus países de origen. Según las estadísticas del servicio salvadoreño de Migración y Extranjería, hasta junio del año 2006 se confirmaba el regreso de 16.429 compatriotas desde las diferentes fronteras de México, de los cuales 800 son menores de edad. Cifras similares se manejan en países como Honduras o Guatemala, con semejantes tasas de emigración.

Entre los principales centros de refugio se encuentra Casa Alianza en Tapachula, México, el primer centro de esta categoría. Ha sido reconocido por los gobiernos de El Salvador, Guatemala y México como referencia para la obtención de información sobre los migrantes en tránsito. También existen El Hogar de Migrantes Belén, ubicado en la ciudad de Tapachula, México; La casa del migrante en la frontera de Tecum Umán, entre Guatemala y México; o el Grupo Pro Migrante Beta Sur, Casa del Migrante, entre otros.

El surgimiento y la proliferación de estas instituciones ponen de manifiesto el interés de la sociedad civil por atender esta problemática, brindando la atención

que los gobiernos deberían ejercer y las condiciones de asistencia humanitaria arrebatadas por los traficantes de personas.

Si bien es cierto que los centros antes mencionados representan una oportunidad de retorno pacífico a sus países de origen, no constituyen la solución al problema migratorio. La proliferación de bandas de traficantes de personas, su especialización en las tareas que realizan, o la militarización de las fronteras, tampoco son formas de dar solución total o parcial al fenómeno.

La verdadera vía se concentra en la mejora de las condiciones de vida de los emigrantes en sus respectivas naciones, la creación de oportunidades y la eliminación de la desigualdad, factores que los impulsan en gran medida a emigrar. En este contexto toman alta importancia el diseño de políticas públicas destinadas a solucionar el fenómeno.

## **Derechos Humanos de los migrantes en tránsito. Cuestiones en torno a la universalidad**

Una vez definidas las circunstancias, los contextos y los grupos implicados que caracterizan los procesos de los migrantes en tránsito y su especial situación respecto a los derechos humanos, este apartado no pretende establecer una relación de los derechos humanos inherentes a este grupo vulnerable en concreto, sino tan sólo mencionar que existe una resolución de Naciones Unidas sobre los derechos humanos de los migrantes<sup>8</sup>, resolución que supuso la culminación de unas reivindicaciones históricas y que anima a los Estados parte a ofrecer una atención especial a los migrantes, recordando el amparo que reciben desde la Declaración Universal de Derechos Humanos.

También debemos considerar el hecho de que, ante la violación, expresa o no, de un derecho concreto, se produce una reacción en cadena hacia la vulneración de todo el conjunto de derechos humanos. Basta una fugaz mirada a la Declaración Universal de Derechos Humanos para encontrar algún ejemplo, incluso en los contenidos más generales. Al negar el derecho a la seguridad de la persona, incluido en el artículo tercero, se vulnera el derecho, u obligación por parte de los Estados, a no ser sometidos a trato degradante (art. 5). Ante el incumplimiento del derecho de libre circulación que promulga el artículo 13, se quebranta el derecho a una nacionalidad proclamado en el artículo 15.

---

8. Resolución de la Comisión de Derechos Humanos 2002/62, disponible en <http://www.unhchr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/>

Bien es verdad que estos derechos deben ser interpretados desde un contenido más concreto, y son definidos y completados con los Pactos y Convenciones que perfilan su alcance. Sin embargo, cabe recordar en este punto el artículo que cierra la Declaración (art. 30): “nada en la presente Declaración podrá interpretarse en el sentido de que confiere derecho alguno al Estado, a un grupo o a una persona, para emprender y desarrollar actividades o realizar actos tendientes a la supresión de cualquiera de los derechos y libertades proclamados en esta Declaración”. Conviene reflexionar acerca del menoscabo producido en este artículo cuando son los Estados parte los que interpretan la Declaración y asumen sólo fracciones concretas en sus ordenamientos internos, condición *sine qua non* para ser vinculante.

Llegados a este punto, es importante también recalcar la triple discriminación y vulneración que sufren los migrantes en tránsito en la realización de sus derechos humanos. Primero en el país de origen, desde el momento en que la ausencia de acceso a una vida digna les obliga a abandonar su propio territorio, ya sea por causas forzosas, coyunturales o estructurales. Además, en los países de acogida temporal o de tránsito, cuando los mismos niegan la aplicación de cualquier derecho incluido en el grupo de derechos civiles y políticos<sup>9</sup>. Por último, la propia negación de los países de destino hacia la existencia de esta realidad vulnera la simple titularidad de los derechos humanos por parte de los migrantes en tránsito.

Esta negativa o recelo tiene que ver con la característica principal de los derechos humanos y su concepción occidental. Los derechos humanos son inalienables e intransferibles, no pudiendo renunciar a su titularidad, son absolutos y sólo vienen limitados por los deberes inherentes a su realización; pero sobre todo, son universales.

La universalidad de los derechos humanos es entendida también en una triple dimensión: personal, espacial y temporal. Personal porque son derechos de los individuos por su propia condición de seres humanos, lo que puede vincularse con el derecho a la igualdad; espacial porque debe aplicarse en cualquier contexto y circunstancia, lo que Peces-Barba<sup>10</sup> denomina la dimensión cultural; y temporal porque los derechos humanos hacen referencia a cualquier momento en el tiempo y en la historia.

---

9. Este grupo de derechos toma forma de vinculantes a través del Pacto de Derechos Civiles y Políticos, aprobado en 1966 y que entró en vigor en 1976. Disponible en [www.unhcr.ch/spanish/](http://www.unhcr.ch/spanish/)

10. PECES BARBA, G. (ed). “Lecciones de Derechos Fundamentales.” Ed. Dykinson, Madrid, 2003.

Ferrajoli<sup>11</sup> entiende que la triple problemática acerca de la universalidad de los derechos humanos tiene un punto de concomitancia con la titularidad de los mismos, planteando la disyuntiva de la posesión de la titularidad entre las personas y los ciudadanos. Los derechos humanos quedan recogidos en la Declaración Universal de Derechos Humanos que no obliga a los Estados parte. Su vinculación con la misma queda supeditada, no ya a la ratificación de los Pactos<sup>12</sup>, sino a la incorporación de cada derecho concreto en su ordenamiento interno.

Si partimos de la premisa de que el ordenamiento interno de cada Estado sólo ampara a sus ciudadanos, el silogismo es simple. Los Estados sólo se ven obligados a promover, proteger y aplicar los derechos humanos a sus ciudadanos. La titularidad de los derechos humanos queda condicionada así a la adquisición de la ciudadanía. Por tanto, los migrantes en tránsito, que renuncian de manera tácita a la ciudadanía de sus países de origen, no solicitan la ciudadanía de los países de tránsito y no acceden a la misma en los países de destino, concentran un desamparo absoluto sobre su titularidad.

El dilema queda resuelto desde que se opta por acompañar los derechos incluidos en la Declaración Universal de Naciones Unidas con el epíteto de humanos, aclarando que los derechos humanos pertenecen al individuo por su condición de persona y no de ciudadano.

Sin embargo, Ferrajoli continúa. Llegados al consenso de que los derechos pertenecen a las personas y no a los ciudadanos, estamos asumiendo un concepto de persona universal, cuyo contenido no es universalista. Los derechos humanos fueron concebidos y conformados en torno a un patrón de persona occidental y, por tanto, adecuado a un contexto, una cultura y una realidad concreta, no válida para todos los individuos. Se quebranta de nuevo el carácter de universalidad de los derechos humanos, esta vez desde las dimensiones espacial y temporal.

Los derechos humanos de los migrantes en tránsito quedan vulnerados desde el mismo momento en que su concepción impide su realización, desde que el propio contenido de la Declaración Universal no hace referencia a un contexto válido para este grupo de personas. Los migrantes deben optar entonces por una aplicación sesgada debido a una formulación viciada. Las opciones son mínimas.

11. FERRAJOLI, L. "Derechos y garantías. La ley del más débil." Ed. Trotta, Madrid, 1999.

12. Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, aprobados por NNUU en 1966. Disponible en [www.unhcr.ch/spanish/html/intlinst\\_sp.htm](http://www.unhcr.ch/spanish/html/intlinst_sp.htm)

Conviene entonces cerrar el círculo de este apartado y retomar la cuestión sobre la necesidad de establecer unos derechos propios de las personas migrantes en tránsito. El desplazamiento de los migrantes es una de las fases, quizá la más complicada en términos de seguridad física e integridad moral, que se debe superar con el objeto de culminar con éxito el proyecto migratorio. A pesar de ello, este proceso resulta casi invisible en buena parte de las teorías migratorias. Es imperceptible para los programas gubernamentales de atención a este tipo de población e indiferente a la mirada de la comunidad internacional. Pero además, esta situación de ignorancia es directamente proporcional a la existencia e intensificación de las violaciones a los derechos humanos de los migrantes en tránsito.

## Conclusiones

A la hora de analizar la situación de los migrantes en tránsito en cuanto a los derechos humanos, es importante tener en cuenta varios aspectos. El primero sería, sin duda, realizar un análisis de las circunstancias que provocan esos movimientos migratorios cuando son forzosos. Además, habría que estudiar las particularidades de cada grupo migratorio en relación a recursos, objetivos y expectativas de sus proyectos de vida. Sin embargo, independientemente de estas causas o circunstancias, más o menos estructurales, la protección de sus derechos humanos debe ser una condición *sine qua non*. Así, en el momento concreto que nos ocupa, el tránsito de los migrantes, la ausencia de protección de los derechos humanos, merece especial atención. En este sentido se señalan algunas conclusiones:

En las migraciones en tránsito los traficantes de personas son considerados uno de los principales violadores de los derechos humanos de los migrantes en tránsito. Esto es debido a las condiciones infrahumanas a las que exponen a los migrantes: violaciones de mujeres y menores, delitos de robo, secuestro, extorsión, entre otros. Sin embargo, y a pesar de todo, los traficantes son considerados como la única forma de concreción de los proyectos migratorios de miles de migrantes, quienes aceptan voluntariamente afrontar las condiciones del viaje. Por ello, se hace necesario sensibilizar a los migrantes, especialmente la población joven, sobre la existencia y exigibilidad de sus derechos a lo largo del desplazamiento, las posibles vejaciones a las que serán expuestos, la importancia de denunciar cualquier tipo de maltrato y la posibilidad de recibir asistencia por parte de su representación consular.

Otro de los principales retos es fomentar la confianza de los migrantes hacia los gobiernos de los países en tránsito, ya que éstos también ejercen violaciones

sistemáticas contra los migrantes, dificultando el respeto de sus derechos y el debido proceso de las denuncias. Se trata entonces de un esfuerzo dual, donde no sólo los migrantes deben recobrar la confianza en las autoridades sino donde los gobiernos deben desarrollar una conciencia real sobre esta problemática, siendo capaces de formular políticas de atención adecuadas a los migrantes en tránsito y de eliminar cualquier tipo de vínculo que promueva la corrupción entre gobierno y traficantes.

Además, se debe aprovechar la importante labor de las organizaciones sociales que de manera espontánea, pero estructurada, han ido surgiendo como forma de ayuda en los procesos de tránsito. Su labor hoy en día supera el ámbito asistencial, estableciendo redes de colaboración autosuficientes en cuanto a capacidades.

Todas estas posibles vías de actuación tienen su reflejo formal en una nueva metodología para la promoción de los derechos, el Enfoque Basado en Derechos Humanos (EBDH). El EBDH consiste en un marco conceptual y metodológico basado normativamente en estándares internacionales de derechos humanos y operativamente dirigido a promover, proteger y hacer efectivos estos derechos<sup>13</sup>. Es decir, pretende, mediante la integración de la normativa internacional de los derechos humanos en las políticas públicas, promover el cumplimiento y disfrute de estos derechos. Los derechos humanos suponen el proceso y el fin, pues se trata de utilizarlos como instrumento principal para su promoción y realización<sup>14</sup>.

Uno de los principales logros del EBDH es la identificación de tres tipos de titulares en torno a los derechos: los titulares de derechos, poseedores de los mismos; los titulares de obligaciones para con esos derechos, garantes de su promoción, protección y respeto; y los titulares de responsabilidades que tienen unas obligaciones que se desprenden de su condición de titulares de derechos.

En su doble condición, los titulares de derechos y responsabilidades deben intervenir de manera activa en la promoción de los derechos humanos, lo que supone una participación ciudadana real en la configuración del sistema internacional y una concepción holística y universal del mismo. Universalidad, en este sentido, abarcando sus tres dimensiones, puesto que son los propios individuos los responsables de dilucidar el contexto para su realización. Además,

---

13. OFICINA ALTO COMISIONADO DE LAS NNUU PARA LOS DDHH (OACDH). Preguntas frecuentes sobre el enfoque de derechos en la cooperación para el desarrollo. Nueva York y Ginebra, 2006.

14. Remitimos a los artículos presentados en número de la REDC para profundizar más sobre el EBDH.

los titulares de obligaciones deben abrir los ojos a esta problemática, superar la ignorancia y cumplir con su triple misión de respeto.

Así, El EBDH no es sino un posible instrumento de exigibilidad de los derechos humanos de los migrantes en tránsito, instrumento que tiene el añadido de hacer partícipes a los verdaderos protagonistas de la situación.

## **Bibliografía**

- BARKER-CRISTALES, Beth. "Salvadorian Migration to Southern California: Redefining El Hermano Lejano", Gainesville, University Press of Florida, 2004.
- BASILIA Valenzuela, "Definición de acciones y políticas públicas estatales hacia la migración a Estados Unidos. El papel de las organizaciones de migrantes", Universidad Autónoma de Zacatecas, 2007.
- CABEZAS, Rhina. "Las políticas de condicionalidad de la ayuda al desarrollo en El Salvador. Caso: remesas familiares y microcréditos 2000-2005". Documento de trabajo número 11, Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación, Universidad Complutense de Madrid. Madrid, 2007.
- CAMPOY CERVERA, I (ed). "Una discusión sobre la universalidad de los Derechos humanos y la inmigración". Debates del Instituto Bartolomé de las Casas de la Universidad Carlos III de Madrid, Ed. Dykinson, Madrid, 2006.
- DÍAZ, Gabriela; KUHNER, Gretchen. "Mujeres Migrantes en Tránsito y Detenidas en México", Migration Information Source. [www.migrationinformation.org/sitio](http://www.migrationinformation.org/sitio) Web consultado el día 10 de noviembre de 2008.
- FERRAJOLI, L. "Derechos y garantías. La ley del más débil." Ed. Trotta, Madrid, 1999
- MORA, Sandra. "Migración transnacional y decisiones públicas locales en El Salvador. Estudio de Casos: San Sebastián, del departamento de San Vicente, y el municipio de Mercedes Umaña del departamento de Usulután", Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) El Salvador, 2005.
- OFICINA ALTO COMISIONADO DE LAS NNUU PARA LOS DDHH (OACDH). Preguntas frecuentes sobre el enfoque de derechos en la cooperación para el desarrollo. Nueva York y Ginebra, 2006.
- OIM. "La OIM y los derechos humanos de las poblaciones migrantes en Centro América", Jornadas Subregionales de Defensores de Derechos Humanos, San José, Costa Rica, 2005, p. 6.
- ONU. Convención de los Derechos del Niño, aprobada el 2 de septiembre de 1990.
- PECES BARBA, G. (ed). "Lecciones de Derechos Fundamentales", Ed. Dykinson, Madrid, 2003.

---

# LA COOPERACIÓN CON LOS PUEBLOS INDÍGENAS: UN NUEVO MARCO DE COMPROMISO CON EL ETNODESARROLLO BASADO EN DERECHOS\*

ROSA DE LA FUENTE FERNÁNDEZ\*\*

---

## **PALABRAS CLAVE**

*Cooperación internacional, Pueblos indígenas, Enfoque basado en derechos, Etnodesarrollo, América Latina.*

## **RESUMEN**

*Este artículo presenta un panorama de la progresiva incorporación del compromiso con el etnodesarrollo basado en derechos en las directrices de cooperación para el desarrollo con los pueblos indígenas, especialmente de América Latina. En primer lugar, se describe la aparición de este enfoque, en segundo lugar, qué actores cooperan con los pueblos indígenas incorporando este enfoque y, por último, se reflexiona sobre las experiencias más significativas y retos principales.*

---

\* Este artículo es producto parcial de una investigación sobre el enfoque basado en derechos y la cooperación con los pueblos indígenas financiada en parte por la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI), que me contrató para elaborar materiales didácticos sobre esta cuestión, y se ha realizado también en el marco de un proyecto financiado por la Red Universitaria de investigación sobre cooperación para el desarrollo del Ayuntamiento de Madrid.

\*\* Profesora Titular (Interina) del Área de Ciencia Política. Departamento de Ciencia Política III. Facultad de Ciencias Políticas y Sociología. Universidad Complutense de Madrid. Profesora adscrita al IUDC.

## ABSTRACT

*Through this article, the recent incorporation of a new cooperation paradigm with indigenous people based on rights is analysed specially in Latin American cases, paying attention to how it has been created, secondly to which actors are cooperating under this approach, and last, we will discuss briefly the lessons and challenges of cooperating with indigenous peoples following this frame of rights.*

## RÉSUMÉ

*Cet article donne un aperçu de l'intégration progressive de l'engagement de l'ethno-développement sur la base des orientations de la coopération au développement avec les peuples indigènes, en particulier ceux de l'Amérique latine. Tout d'abord, il décrit l'émergence de cette approche, puis identifie les acteurs de la coopération qu'intègrent cette approche par rapport aux peuples indigènes, et finalement fait une réflexion sur les expériences les plus significatives et sur les principaux défis.*

## Introducción

La cooperación con los pueblos indígenas en América Latina se ha consolidado como un área específica de intervención en las últimas décadas como consecuencia de la confluencia de tres procesos coetáneos e imbricados entre sí:

- Por un lado, desde los años 70 ha habido una creciente politización de la identidad indígena en la región, que ha articulado progresivamente un movimiento político diferenciado que reclama derechos políticos, culturales y económicos para los pueblos indígenas.
- En segundo lugar, se ha producido un reconocimiento en el ámbito internacional de estas reivindicaciones, que ha generado una conciencia internacional en defensa de los derechos de los pueblos indígenas, que culminó en 2007 con la aprobación, tras 20 años de trabajo, de la Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas, que es una “norma internacional exhaustiva de Derechos Humanos, que plantea los estándares mínimos para la supervivencia, dignidad y bienestar de los pueblos”<sup>1</sup>.

---

1. Disponible en <http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/es/drip.html>

- En tercer lugar, en casi todos los países de la región se ha reconocido el histórico abandono de las poblaciones indígenas y por ello se han multiplicado las instituciones que intentan impulsar una atención específica a los procesos de desarrollo social de las poblaciones indígenas y un reconocimiento programático de sus derechos<sup>2</sup>.

Sin embargo, es importante recordar que muchos han sido los problemas y las negociaciones políticas en el ámbito nacional e internacional en relación con el reconocimiento de derechos políticos, económicos y sociales diferenciados para los pueblos indígenas. En primer lugar, el reconocimiento formal de la existencia de nacionalidades, pueblos indígenas, e incluso naciones ha sido muy discutido, al poner en jaque las decimonónicas construcciones identitarias y territoriales del Estado-nación y el principio liberal de la igualdad normativa de todos los ciudadanos. De la misma manera, el que se reconozca a los pueblos indígenas como sujetos jurídicos colectivos, capaces de ejercer derechos políticos, como la autonomía territorial o cultural, ha sido y continúa siendo un eje de discusión en muchos países de la región, más allá incluso de que haya reconocimientos constitucionales. En segundo lugar, si bien en el ámbito internacional se ha avanzado en el reconocimiento de derechos para los pueblos indígenas, en el ámbito interestatal el respeto de la soberanía nacional reduce en la práctica las posibilidades de influencia en el apoyo del logro de estos derechos, sobre todos aquellos relacionados con el control de los recursos naturales en los territorios indígenas y el avance real en la descentralización de competencias a las nuevas territorialidades indígenas en construcción.

En este contexto, si bien desde el ámbito de la política sectorial las instituciones heredadas de la política indigenista con el apoyo de instituciones internacionales continúan trabajando en el desarrollo de políticas específicas para los pueblos indígenas, buscando la participación de las organizaciones indígenas más relevantes, entre algunos pueblos y organizaciones se rechazan

---

2. Barié (2003) propone tres tipos de reconocimientos constitucional en los 21 países latinoamericanos, aquellos que ignoran la problemática casi por completo: Belice, Chile, Guayana Francesa, Surinam y Uruguay; una segunda sección (Costa Rica, El Salvador, Guyana y Honduras) hacen alguna referencia a la cuestión, pero de forma inconclusa y superflua. Los 12 países del tercer conjunto (Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Guatemala, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú y Venezuela) representan la vanguardia de los derechos indígenas constitucionales en América Latina. En general, en aquellos países en los que el porcentaje de población indígena es menor el reconocimiento de derechos es mayor. Sin embargo, en Ecuador y en Bolivia, donde el movimiento indígena ha tenido y tiene una gran capacidad de movilización y de intervención en la vida política, los procesos de reforma constitucional reciente han recogido avances sustanciales. Son destacables los reconocimientos de autonomía territorial regional en Nicaragua, los derechos territoriales de resguardos indígenas y comunidades negras en Colombia, y las instituciones políticas creadas en Ecuador para la participación institucionalizada de las nacionalidades indígenas.

políticamente por ser consideradas aculturadoras e integracionistas, exigiendo que se implementen políticas de desarrollo con identidad, inspiradas en los principios del desarrollo endógeno, autónomo y respetuoso con los ritmos de cambio social y político de las comunidades y pueblos indígenas.

En este sentido, Agurto resume brillantemente los presupuestos más recientes del etnodesarrollo: “la posibilidad real de que exista desarrollo con identidad, y que los programas de desarrollo no contengan directa o indirectamente elementos aculturadores, es decir que (1) la definición misma de la estrategia de desarrollo sea realizada por el grupo social; (2) que exista un control cultural por parte del grupo de los diversos recursos que se pondrán en juego para alcanzar ese propósito social; y (3) que tales recursos incorporen contenidos culturales, simbólicos y materiales que son parte del grupo, en su proceso de construcción histórica como sociedad diferenciada. En la medida en que estos tres requisitos se concreten podrá hablarse de que tal o cual programa de desarrollo se enmarca en la propuesta del etnodesarrollo o que está inspirado en el “desarrollo con identidad” (Agurto 2004: 34). Sin embargo, considero fundamental destacar que este enfoque parte de la consideración de que la identidad indígena es una, y vinculada a un grupo homogéneo y delimitable, y por tanto no tiene en cuenta las divisiones sociales internas de las comunidades indígenas y pueblos producto del pluralismo religioso, ideológico, y de la heterogeneidad de actitudes hacia los cambios sociales y políticos en función de la posición que se ocupe en el campo político y social. Este esencialismo identitario, estratégico en los primeros momentos de la movilización socio-política indígena, genera problemas al no plantear la necesidad de crear mecanismos democráticos y plurales para establecer qué etnodesarrollo para qué sujetos, como si, por ejemplo, el fortalecimiento de los actores fuera neutral y apolítico, o si el apoyo a una comunidad indígena en conflicto con otra no tuviera repercusiones en el desarrollo local.

No obstante, la cooperación internacional ha comenzado a girar el enfoque de partida del diseño de sus políticas con los pueblos indígenas, incorporando los derechos de los pueblos indígenas, especialmente el consentimiento libre e informado y la participación en el diseño y ejecución de la cooperación, así como planteando la necesidad de una cooperación sectorial con los pueblos indígenas que refuerce sus capacidades para dirigir sus propios procesos de desarrollo. Sin embargo, en relación con los procesos anteriores, existen también varios problemas en el desarrollo de este enfoque y su plasmación práctica:

- a) Por un lado, la indefinición jurídica de los pueblos indígenas, es decir, no hay un reconocimiento jurídico específico en los diferentes

sistemas normativos de los pueblos indígenas como entidades de derecho colectivo, aunque genéricamente se les reconozcan derechos, y si lo hay normativamente, en general, en la práctica éste suele ser un proceso en construcción. De ahí que se tienda a establecer proyectos de cooperación con organizaciones no gubernamentales, ayuntamientos u organizaciones indígenas, que actúan como intermediarios, intentando así subsanar esta indefinición, pero también obstaculizando el cambio socio-político y el establecimiento de procesos de toma de decisiones radicalmente democráticos y plurales.

- b) Por otro, en el ámbito bilateral se plantea el problema de cómo cooperar con los pueblos indígenas en contextos en los que los avances en el reconocimiento de facto de derechos políticos, territoriales y culturales, es menor que el que se ha reconocido en el ámbito internacional, sin menoscabar por ello la soberanía nacional.
- c) En tercer lugar, se plantea de qué manera cooperar con los pueblos indígenas en conexión con otras formas de cooperación sectorial para evitar discriminaciones con otros colectivos sociales que puedan verse perjudicados en un mismo contexto: por ejemplo, comunidades campesinas no indígenas, o incluso mujeres y jóvenes al interior de las comunidades indígenas.

Analicemos esta cuestión en el marco de cooperación con los pueblos indígenas, intentando examinar cómo se ha incorporado este enfoque y se han reproducido estas problemáticas que hemos señalado.

## **El sistema de cooperación internacional y los pueblos indígenas**

Un análisis exhaustivo del marco internacional de cooperación para el desarrollo obliga a un esfuerzo de sistematización importante. Por ello, realizaremos a continuación un recorrido a través del sistema internacional de cooperación para el desarrollo con los pueblos indígenas, prestando atención no sólo a *quién*, qué institución o instituciones coordinadas, sino también a *cómo*, es decir a través de qué convenios marco, mecanismos, directrices y políticas se lleva a cabo, *para contestarnos* una pregunta principal: en qué medida se ha transformado la política de cooperación con los pueblos indígenas incluyendo las demandas de los pueblos indígenas en el contexto internacional, es decir, *en qué medida* se está cooperando con los pueblos indígenas en función de un marco de compromiso con el *etnodesarrollo basado en derechos*.

## **Instituciones financieras internacionales y cooperación con los pueblos indígenas**

El Banco Mundial (BM) ha sido una institución que, pese a las constantes críticas que continúa recibiendo de las organizaciones indígenas, ha ido introduciendo progresivamente en enfoque de los derechos al redefinir su política operativa 4.10, e introducir la aprobación y consulta de las poblaciones indígenas que puedan verse afectadas por un proyecto de desarrollo. También, a través del panel de inspección, organizaciones indígenas ha presentado peticiones de revisión de la ejecución de proyectos por no cumplir o violar las normas establecidas en su política operativa. Además, creó en el 2003 el Fondo de Donaciones para los Pueblos Indígenas, que según la propia institución tiene como objetivo principal apoyar los proyectos planificados y realizados por los propios pueblos indígenas, aunque no puede financiar a entidades no jurídicas, de ahí que una organización no gubernamental pueda ser intermediaria entre el Fondo y una comunidad u organización indígena<sup>3</sup>.

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) creó, a principios de la década de los 90, la Unidad de Pueblos Indígenas y Desarrollo Comunitario que, influenciada por enfoques socio-culturales y antropológicos, ha estado especialmente preocupada por salvaguardar los derechos de los pueblos indígenas, tal y como quedó establecido en su reciente Política Operativa y Estrategia con los Pueblos Indígenas (2006), en la que se hace un especial hincapié en la necesidad de contar con la consulta a los pueblos indígenas involucrados, pero también con el apoyo o no objeción de los Gobiernos de los países: “El Banco realizará estudios participativos de diagnóstico y promoverá la inclusión de las conclusiones y recomendaciones correspondientes al diseño de proyectos, programas y cooperaciones técnicas. Para ser consideradas por el Banco, estas operaciones específicamente dirigidas a beneficiarios indígenas deberán contar con el apoyo o la no objeción del respectivo país miembro y con procesos socioculturalmente apropiados de consulta con los pueblos indígenas involucrados. Las consultas deberán efectuarse de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento” (2006:6). En este caso se pone de manifiesto la necesidad de concertar los intereses de gobiernos y pueblos indígenas en los procedimientos de definición de los proyectos. Es muy interesante observar cómo se concretan estos principios en las Guías operativas, así como ver algunas consultas realizadas,

---

3. Hay instrucciones específicas para la solicitud de estos fondos disponible en: <http://go.worldbank.org/FR5MS1FY70>.

que se han considerado como buenas prácticas en participación y consulta de los pueblos indígenas<sup>4</sup>.

Por último, hemos elegido el Fondo Indígena por ser la única institución financiera multilateral específicamente orientada a canalizar la cooperación iberoamericana con los pueblos indígenas, asumiendo el compromiso del enfoque del etnodesarrollo, basado en derechos. Diez años después de su creación, se ha reestructurado el fondo y se ha reforzado la Secretaría Técnica para poder mejorar la ejecución de proyectos. En relación a la cuestión que nos ocupa, para solucionar el problema de la concertación entre países y pueblos indígenas en relación al modelo de desarrollo con identidad, la IV Asamblea General del Fondo Indígena ha resuelto la creación de espacios consultivos paritarios denominados “Instancia Consultiva Nacional” (ICN) e “Instancia Consultiva Regional” (ICR).

### **Las Naciones Unidas y la cooperación para el desarrollo con los pueblos indígenas**

Sin duda alguna, las Naciones Unidas son el escenario fundamental del reconocimiento internacional de derechos de los pueblos indígenas, a través de sus múltiples instituciones y áreas de trabajo. Entre las instituciones más importantes que se han logrado consolidar en el ámbito internacional a lo largo de las dos últimas décadas se encuentra el Foro Permanente de las Naciones Unidas para las Cuestiones Indígenas<sup>5</sup>, que es un organismo subsidiario del Consejo Económico y Social (ECOSOC). Su mandato es analizar cuestiones indígenas en relación a los siguientes temas: el desarrollo económico y social, la cultura, el medioambiente, la educación, la salud y los derechos humanos. El Foro Permanente se reúne todos los años en una sesión regular de dos semanas de duración que tiene lugar en Nueva York durante el mes de mayo. En las sesiones participan más de 1.000 delegados de los Estados, agencias de la ONU, organizaciones indígenas, no gubernamentales e instituciones académicas (Mundo Indígena 2007).

El Grupo de Trabajo de la ONU sobre Poblaciones Indígenas (GTPI) se creó en 1982 como organismo subsidiario de la Subcomisión para la Protección y la Promoción de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas. Desde

4. Se puede acceder a esta información y otra específica sobre la operacionalización de la estrategia en esta sección: [http://www.iadb.org/sds/IND/mainpublication\\_453\\_s.htm](http://www.iadb.org/sds/IND/mainpublication_453_s.htm).

5. Desde este enlace se puede consultar la información relativa a la ONU y los pueblos indígenas: <http://www.un.org/spanish/Depts/dpi/boletin/indigenas/index.html>.

entonces se ha reunido anualmente en Ginebra, generalmente la última semana de julio. El Grupo de Trabajo tiene un doble mandato. El primero es considerar los desarrollos que han tendido lugar durante el año en relación con las cuestiones indígenas y los derechos humanos. En segundo lugar, el grupo tiene como mandato el desarrollo de normas internacionales para la protección de los derechos indígenas. El GTPI tiene un cierto número de puntos permanentes en su agenda y cada año elige un tema principal. Debido al establecimiento del Consejo de Derechos Humanos de la ONU y la actual reforma del sistema de Derechos Humanos, el Grupo de Trabajo se encuentra bajo revisión y es probable que no continúe su trabajo. Si el Grupo de Trabajo será reemplazado por otro organismo o no dependerá de la decisión que sobre ello tome el Consejo de Derechos Humanos (Mundo Indígena 2007).

Pero también al interior de otros organismos de las Naciones Unidas se ha trabajado por introducir transversalmente las demandas y los derechos indígenas. Analicemos brevemente algunas de las líneas de trabajo de algunos organismos de las Naciones Unidas que, en este marco, tienen especificados objetivos para la cooperación con los pueblos indígenas de la región.

*Programa de las Naciones Unidas para el desarrollo (PNUD).* El PNUD realizó una serie de consultas a pueblos y organizaciones indígenas para delinear las principales cuestiones que requerían del apoyo de la institución: a) la participación en todos los niveles de los procesos de toma de decisiones, 2) la libre determinación, sin que esto signifique que puedan alentarse acciones que menoscaben la integridad territorial o la unidad política de los Estados, 3) la prevención de conflictos y el fortalecimiento de la paz, 4) el cuidado del medioambiente y el desarrollo sostenible sobre la base de su propia cosmovisión y 5) la mundialización y sus efectos sobre los pueblos indígenas (Oлива 2005: 296). A partir de entonces, la institución publicó en el año 2001 el Documento *PNUD y los pueblos indígenas: una política de compromiso*. Y, ya en el 2002, también se elaboró un informe que evaluaba la relevancia del PNUD en relación a las cuestiones indígenas: *El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y las cuestiones Indígenas*. En este informe se establecía que, producto de las enseñanzas de la década anterior, el Programa se tenía que basar en el marco internacional de derechos humanos, reconociendo los derechos de los indígenas, su función esencial y su gran contribución al desarrollo. En este sentido, una vez incorporado este compromiso, pese a que se reconozca que los pueblos indígenas no estuvieron involucrados directamente en la definición de los Objetivos de desarrollo del Milenio (ODM), la proclamación de la Segunda Década Internacional de las Poblaciones Indígenas del Mundo (2005-2014) con su tema principal de “alianza para la acción y la dignidad”, así como la adopción de la Declaración de las

Naciones Unidas de Derechos de las Poblaciones Indígenas, adoptada por el Consejo de Derechos Humanos en junio de 2006, constituyen —al menos institucionalmente— una base sólida para la acción por parte de los actores del etnodesarrollo y el derecho a la participación y el consentimiento libre e informado.

*Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA).* El Centro de Pueblos Indígenas y Tribales reconocía en su página web que en la Cumbre de la Tierra, celebrada en Río de Janeiro en 1992, los líderes del mundo habían reconocido la capacidad y sabiduría que los pueblos indígenas poseen para manejar de manera sostenible los recursos naturales y los frágiles entornos. Y si bien, en esta reunión, los pueblos indígenas no participaron en la discusión de los documentos clave y apenas son mencionados fuera del capítulo 26 de la Agenda 21 que les está dedicado, en un foro paralelo consensuaron la Declaración de la Tierra de los pueblos<sup>6</sup>, que asocia el desarrollo sostenible con una relación espiritual con la tierra y tiene como condición previa el reconocimiento de derechos de autodeterminación sobre la tierra y los recursos, frente a la idea de Río de que los recursos pertenecen a los Estados. En este contexto, el PNUMA tiene un papel relevante en el Grupo de Trabajo que se ocupa del Artículo 8.j del Convenio de la Biodiversidad, un foro para la colaboración positiva entre las Partes y los Pueblos Indígenas y Comunidades Locales, dónde se discute el reconocimiento de los pueblos y su derecho a participar en el reparto de beneficios de la biodiversidad<sup>7</sup>.

*Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI).* En esta misma línea, esta organización ha realizado un gran avance en la defensa de los derechos de los pueblos indígenas a la propiedad intelectual de los conocimientos tradicionales, de los recursos genéticos de sus hábitats, así como de sus expresiones culturales. Para ello, tras realizar consultas con partes interesadas, entre otras las organizaciones de pueblos indígenas, se creó un Comité Intergubernamental sobre Propiedad Intelectual y Recursos Genéticos, Conocimientos Tradicionales y Folclore (el CIG). Un recurso interesante para la elaboración de contratos en los que queden salvaguardados los derechos de la población indígena sobre los recursos genéticos es la base de datos de los contratos que se están llevando a cabo en torno a las investigaciones sobre la biodiversidad<sup>8</sup>.

6. Véase <http://www.eurosur.org/NGONET/tr923.htm> .

7. Véase [http://www.pnuma.org/sociedad\\_civil\\_n/html/grupos.html](http://www.pnuma.org/sociedad_civil_n/html/grupos.html)

8. Se puede consultar en español en esta página: <http://www.wipo.int/tk/es/databases/contracts/summaries/larikew.html>

*Organización Mundial de la Salud (OMS).* La organización mundial de la salud tiene un claro compromiso con la salud de los pueblos indígenas, primero por la existencia de un patrón diferenciado vulnerable para esta población y, en segundo lugar, porque reconoce que los sistemas tradicionales tienen una función particularmente vital en las estrategias curativas de los pueblos indígenas. En este contexto, se llevó a cabo el Programa Salud de los Pueblos Indígenas de las Américas, a través de su Plan de Acción 2005-2007 que buscaba incorporar la perspectiva indígena a los ODM en materia de salud, así como fomentar la interculturalidad en la atención sanitaria. De hecho, como se señala en el Plan, la meta es “contribuir al logro de la equidad en las Américas en un contexto de reconocimiento y respeto de la diversidad cultural de los pueblos y como propósito el fortalecimiento de la capacidad local, nacional, subregional, y regional para impulsar el mejoramiento de la salud de los pueblos indígenas de la Región de una manera integral y coordinada en el marco de la interculturalidad y el desarrollo humano” (OMS 2005: 3).

*Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF).* Desde los años 80, UNICEF había desarrollado programas en las zonas indígenas de Bolivia, Colombia, Ecuador, Guatemala, México, Perú y Venezuela, prestando atención especialmente a la cobertura educativa. Ya en 1994, el ámbito geográfico de actuación se ampliará para atender a las poblaciones amazónicas de Bolivia, Brasil, Ecuador, Guyana, Suriname, Perú y Venezuela; y también a los pueblos indígenas de Nicaragua, Panamá, y Paraguay. En 1989, gracias al reconocimiento explícito que en la adoptada Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) se establece sobre la importancia que para la educación de los niños tienen las tradiciones y los valores culturales de cada pueblo, comienza a trabajarse por la introducción progresiva también en este organismo del enfoque basado en derechos, de manera que comenzará a promover “programas locales y políticas públicas nacionales centradas en la adecuación cultural de los servicios *con* la población indígena, la difusión de información y el diseño de estrategias con participación directa de las organizaciones y pueblos indígenas, fortaleciendo los procesos de gerencia social local” (López 2004: 5).

Por todo ello, en un contexto de clara disparidad de las oportunidades educativas para los niños y niñas indígenas en relación con el resto de los niños, se ha planteado que el principal desafío para los Estados y la cooperación es la introducción del enfoque del etnodesarrollo y la educación basados en los derechos diferenciados que lleva a que las acciones e intervenciones de la UNICEF para con los pueblos indígenas “están dirigidas fundamentalmente a construir un enfoque diferente, que aunque también inscrito en la perspectiva

de los derechos, tome en cuenta las particularidades socioeconómicas, socioculturales y sociolingüísticas de los niños y niñas indígenas y se base no sólo en criterios de igualdad sino y sobre todo en criterios de equidad y, por ende, de igualdad de oportunidades a partir del reconocimiento de la diversidad que marca los puntos de partida y de la exclusión histórica que ha marcado la relación entre indígenas y no indígenas en América Latina” (López 2004: 72). Por lo tanto, se proponen desde la institución cambios en la forma de diseñar y realizar los proyectos y las políticas públicas, primero centrandolo el ámbito de acción en los pueblos y no en las divisiones o circunscripciones políticas, concibiendo proyectos integrales que concuerden con la visión holística de los pueblos indígenas, aunque sea necesario coordinar acciones de varias instituciones. Sin embargo, esta visión holística, como ya hemos visto, no deja de ser un tanto compleja en la práctica, así como también es indefinido su ámbito de actuación. En cualquier caso, también se aconseja prestar atención a las dos dimensiones de una comunidad indígena, una de cara hacia el interior de la comunidad y la otra de cara al mundo externo, conscientes de la dualidad de bagajes que interactúan en la vida cotidiana: medicina tradicional y occidental, educación oral y escrita, etc. En esta línea UNICEF realiza proyectos educativos, como el que lleva a cabo en Perú, prestando atención a la diversidad lingüística, aunque continúe desarrollando su tarea en el marco geográfico de los Estados-nación.

## **La Unión Europea y la cooperación con los pueblos indígenas**

El interés por establecer una política de cooperación con los pueblos indígenas comienza a difundirse en varias Direcciones Generales de la Comisión Europea a principios de los años 90, especialmente en el contexto de la celebración de la Cumbre de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (CNUMAD) y de la proclamación por la Asamblea General de las Naciones Unidas del Año Internacional de las Poblaciones Indígenas del Mundo en 1993. Hoy, más de una década después, la política de cooperación con los pueblos indígenas es una política sectorial de desarrollo de la Unión Europea, enmarcada en el área de *Gobernanza, Derechos Humanos, Estado de Derecho y Democracia*. Una primera evaluación del recorrido hasta su consolidación como política específica se realizó al elaborarse un informe por la Comisión Europea en 2002, a petición del Consejo de Desarrollo. En este informe se hacía hincapié en los esfuerzos del Consejo de Desarrollo de la UE y de la Comisión, prestando atención a principalmente a:

- a) La necesaria consulta y participación de los pueblos indígenas en relación a cualquier acción, programa o proyecto que esté relacionado con su proceso de desarrollo social.

- b) La importancia de enfocar transversalmente la cuestión indígena en todos los niveles de la cooperación internacional.

En relación a la primera necesidad, durante el período 1998-2000, la Comisión clasifica sus acciones en las siguientes categorías: 1) Establecer métodos y procedimientos que garanticen la participación de los pueblos indígenas en el proceso de desarrollo, 2) Definir las prioridades de los pueblos indígenas y 3) Actuar de modo que los pueblos indígenas puedan evaluar las actividades concretas de la Unión y expresarse al respecto con conocimiento de causa.

Para ello, en primer lugar se crearon mecanismos de consulta y puntos de contacto<sup>9</sup> con la Comisión que se complementaron con redes informales de contactos (intermediadas por tres organizaciones: la International Alliance of Indigenous Tribal Peoples of the Tropical Forests, el Saami Council y el International Working Group for Indigenous Affairs (IWGIA)). Tras realizar una primera ronda de consultas, se consensuaron como prioridades para la cooperación con los pueblos indígenas dos problemas específicos: medioambiente y racismo, y dos dificultades añadidas. Por un lado, los problemas para que los pueblos indígenas participen en el diseño de los procesos de desarrollo y, por otro, la dificultad para acceder a los mecanismos financieros de cooperación. A lo largo de este proceso también se constató la existencia de otras prioridades tales como la necesidad de integrar a los pueblos indígenas en calidad de socios en el proceso de desarrollo, la necesidad de desarrollar las capacidades de las organizaciones de poblaciones indígenas, así como la conveniencia de asociarse con otras organizaciones de la sociedad civil (COM/2002/0291: 15).

En este primer momento de impulso de la cooperación con los pueblos indígenas “entre 1998 y 2000 se asignaron 21,9 millones de euros a proyectos que beneficiaban directamente a los pueblos indígenas. Por ejemplo, específicamente, la cooperación regional en América Latina se articuló, a partir del año 2000, a través del Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas (IWGIA) que recibió 1,1 millones de euros para coordinar microproyectos llevados a cabo por organizaciones indígenas de base. Los objetivos principales eran reforzar las capacidades de pequeñas ONG para poder influir en sus propios procesos de desarrollo, de ahí que se realizaran seminarios nacionales e internacionales, formación en aspectos relacionados con los derechos humanos, y la participación.

---

9. “Existen puntos de contacto de este tipo en las Direcciones Generales de Relaciones Exteriores (Unidad de derechos humanos y democratización), Desarrollo (Sociedad Civil), Medio ambiente (CBD y Oficina de Poblaciones Indígenas) y en la Oficina de Cooperación Europe Aid (Unidad de democracia y derechos humanos). Los puntos de contacto colaboran estrechamente con los departamentos geográficos de los servicios, las delegaciones de la Comisión y las representaciones de los Estados miembros” (COM/2002/0291: 13).

También, en 2000, la Asociación Latinoamericana para los Derechos Humanos (ALDHU) recibió una subvención por valor de 603.397 euros para la implantación de una red radiofónica que reforzase la comunicación entre los pueblos del Amazonas y preservase su modo de vida y el ecosistema amazónico. La intención era coordinar actividades de organizaciones de pueblos indígenas para sensibilizar y difundir sus demandas. La red consiguió conectar a 25 radios en Brasil, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela (COM/2002/0291: 17).

En relación a la segunda cuestión, el enfoque transversal, se decidió integrar la cuestión indígena en los procedimientos y reglamentos y, para ello, se creó un Plan de Formación del Personal y se estableció un Grupo de Trabajo que tenía como misión principal velar por la coordinación y la coherencia de acciones. También se integró en las conversaciones estratégicas con los países en desarrollo beneficiarios, especialmente en las Cumbres UE-América Latina, así como en acuerdos y programas de cooperación bilateral, aunque en menor medida ya que en general las referencias a la cooperación con pueblos indígenas quedan incluidas en los apartados relativos a la población más vulnerable. Por último, en foros internacionales como la Comisión de Derechos Humanos y la Asamblea General de las Naciones Unidas y también en el marco del Convenio sobre la Diversidad Biológica, la UE ha sido uno de los promotores más activos del desarrollo del proyecto de directrices de Bonn para el acceso a los recursos genéticos y el reparto equitativo de los beneficios derivados de su utilización. Su finalidad es asegurar el debido respeto de los principios de “consentimiento previo con conocimiento de causa” y “condiciones aceptadas de mutuo acuerdo” cuando se trate del acceso a los recursos genéticos o la sabiduría tradicional de los pueblos indígenas o las comunidades locales.

## **La Cooperación bilateral con los pueblos indígenas**

En general, las estrategias de cooperación bilateral de países occidentales han incorporado en los últimos años el enfoque de la cooperación para el desarrollo basado en los derechos de los pueblos indígenas, especialmente Noruega, Holanda, España y Dinamarca (sin duda la que más experiencia tiene), junto con la cooperación alemana especialmente en Perú, Bolivia, Ecuador, Paraguay, Brasil, Venezuela y Mesoamérica (Oliva 2005: 335). También fuera del contexto europeo, pero con especial atención a la región destaca la cooperación canadiense y su Programa de Cooperación entre Pueblos Indígenas<sup>10</sup>. Un giro importante en estas estrategias bilaterales se produce tras la evaluación del

10. Disponible en [<http://www.acdi-cida.gc.ca/CIDAWEB/acdicida.nsf/En/AND-51581345-GCP>] .

Primer Decenio Internacional de los Pueblos Indígenas, al reconocer a un nuevo sujeto indígena como actor colectivo responsable de su propio desarrollo, implicando dos prioridades: a) Respetar el principio del consenso previo, libre e informado, de los pueblos indígenas y sus organizaciones en la planificación y ejecución de proyectos que afecten a sus intereses. Y, b) Ajustar las estrategias de cooperación no ya únicamente a la negociación con los gobiernos de los países, sino también y en la medida de lo posible en primer lugar, con los intereses y prioridades planteadas por las organizaciones indígenas en los Foros Internacionales, o en las consultas *ad hoc* planteadas para redefinir las políticas de cooperación para el desarrollo de los pueblos indígenas.

Especialmente, países concienciados con los problemas y demandas de los pueblos indígenas, por contar con pueblos indígenas al interior de sus fronteras, como Canadá y Noruega, pretenden crear redes de cooperación internacional entre pueblos indígenas que fomenten el intercambio de estrategias y acciones para fomentar el respeto a los derechos culturales y territoriales. En este sentido, el Parlamento Samí, con gran experiencia como organismo consultor e impulsor de organismos internacionales, ha asesorado al gobierno noruego en su nueva estrategia de cooperación, puesto que los círculos sami en Noruega cuentan con una vasta red de contactos internacionales. En estas líneas de trabajo también se ha planteado la necesidad de reforzar estrategias de cooperación internacional pueblo indígena a pueblo indígena en ambos países. De hecho, experiencias similares se vienen financiando en Noruega desde el año 2001, con apoyo de la Agencia Noruega de Cooperación (NORAD). El posible fortalecimiento de estrategias y redes pueblo a pueblo, que puedan cooperar entre sí, puede generalizarse a futuro, pero ya están incluidas en las estrategias de Noruega, Dinamarca y Canadá.

Sin duda, la experiencia danesa de cooperación con los pueblos indígenas se distingue del resto de políticas tanto por lo riguroso de la evaluación constante de sus acciones como por la clara convicción de concebir la cooperación con los pueblos indígenas relacionada con el apoyo a la lucha de la autodeterminación de los pueblos indígenas y por tanto su defensa en foros internacionales y negociaciones bilaterales con los países que puedan ser reticentes al reconocimiento o avance de los derechos de los pueblos indígenas. También, sin duda, es digno de mencionar que la transversalidad del enfoque de cooperación con los pueblos indígenas que muchos otros países plasman en sus documentos en formas de cooperación en el exterior, en este caso se plantea también vinculado a temas económicos y comerciales locales. Aunque sería necesario poder evaluar su puesta en práctica.

Por otro lado, la Estrategia sectorial española de Cooperación con los Pueblos Indígenas (ECEPI) fue aprobada en el año 2006 y ha incorporado las demandas

que en los últimos 25 años los pueblos indígenas han planteado. Por ello, esta estrategia parte del enfoque de derechos humanos, teniendo como principal objetivo que los pueblos indígenas sean los principales actores y beneficiarios de su propio desarrollo. Con esta intención, en el documento se establecen unas líneas de acción prioritarias a tener en cuenta no sólo en programas y proyectos de cooperación directa con los pueblos indígenas, sino también en el conjunto de las líneas de cooperación para el desarrollo que pueda afectarles directa o indirectamente. Estos principios se alinean claramente con los Principios de la Declaración de Derechos de los Pueblos Indígenas, al reconocer que existe una estrecha vinculación entre la identidad, la cultura y la cosmovisión de los pueblos indígenas y el control efectivo de sus tierras y territorios, que constituyen la base material y simbólica de su existencia continuada como entidades sociales, políticas y culturalmente diferenciadas. Y claramente reconocen que los pueblos indígenas tienen derecho al autodesarrollo, entendido como la elaboración, aplicación y proyección de sus propios modelos y concepciones de desarrollo, definidos desde sus respectivas identidades diferenciadas, en orden a satisfacer adecuadamente sus necesidades individuales y colectivas. Otros derechos reconocidos son el consentimiento libre, previo e informado, así como a rechazar propuestas de proyectos y actividades de cooperación. Pero también, la Cooperación Española se compromete a apoyar la participación indígena en los procesos de desarrollo nacionales y en la definición de políticas que les afecten, procurando que dichos procesos no sean excluyentes y sean respetuosos con sus identidades. De esta manera —al menos formalmente— la Cooperación Española se compromete políticamente con la defensa de los derechos de los pueblos indígenas, aunque en las Estrategias País, en general, encontramos una alta correlación entre los reconocimientos formales en cada país y la presencia de los derechos de los pueblos indígenas y su promoción.

En cualquier caso, en la Estrategia se establece claramente que la Cooperación Española aplicará un enfoque basado en procesos y en el reconocimiento de derechos, según el cual los proyectos o las acciones concretas son partes y/o herramientas de tales procesos. Sólo con este enfoque se podrán llevar a cabo intervenciones que puedan incidir positivamente en el autodesarrollo, así como en el reconocimiento y ejercicio efectivo de los derechos humanos individuales y colectivos de los pueblos indígenas (ECEPI 2006).

## Conclusiones

El avance internacional en el reconocimiento de los derechos indígenas, y los planteamientos de las organizaciones indígenas en foros mundiales en torno a sus reivindicaciones culturales y territoriales, han influido en las últimas décadas en

la generalizada aceptación —al menos formal— de la necesidad de respetar la elección del modelo de desarrollo con identidad que los propios sujetos políticos y sociales, los pueblos indígenas, elijan y acepten.

En el ámbito multilateral, las organizaciones vinculadas a las Naciones Unidas son las que más esfuerzos están realizando para que el etnodesarrollo basado en derechos sea difundido y aceptado. Y aunque en la definición de los Objetivos de Desarrollo del Milenio las voces indígenas no estuvieron presentes, el Foro Permanente de Cuestiones Indígenas y el Grupo de Trabajo que ha logrado la aprobación de la Declaración Internacional de los Derechos de los Pueblos Indígenas son los principales estandartes de este cambio de enfoque.

También, producto de una lucha política desde hace al menos tres décadas, el reconocimiento de los pueblos indígenas y su derecho a ser informados y estar conformes con las acciones de cooperación internacional se están introduciendo en las estrategias de cooperación de las agencias donantes con los pueblos indígenas, desde luego con mayor fuerza en el caso de la cooperación danesa que en otros. Sin embargo, aún existen problemas para que estas estrategias sectoriales puedan influir en el resto de instrumentos de cooperación, especialmente en los Documentos de Estrategia País o Planes Especiales. Una de las razones es la necesidad de adecuar las estrategias país a los planes de desarrollo nacional, así como a las prioridades marcadas por los países receptores de la ayuda, en la medida en que se quiere limitar la ejecución de las agencias de cooperación donantes. Por ello, en los países en los que los pueblos indígenas tienen más derechos reconocidos y su participación política es mayor, en la medida en que puedan participar en las estrategias de desarrollo y lucha contra la pobreza, la cooperación internacional basada en derechos será más efectiva, mientras en el resto de los casos aún estará muy limitada por el contexto nacional.

Sin embargo, no se puede perder de vista que la cooperación internacional con los pueblos indígenas no puede desvincularse o neutralizar la discusión política sobre cómo articular los derechos particulares con los universales y, por tanto, sería muy relevante realizar a corto plazo una reflexión conjunta de los conflictos surgidos en la práctica en relación con cómo impacta que la ayuda la reciban ciertas organizaciones y no otras, qué repercusiones políticas tiene en el desarrollo local el empoderamiento de unos actores indígenas y no otros, qué alianzas se plantean necesarias en el campo sectorial y social para crear contextos interculturales de negociación política y aprendizaje mutuo, cómo se participa en la definición del modelo de etnodesarrollo en cada caso, en qué instancias de negociación y entre qué actores. En este sentido, dedicar partidas de la cooperación internacional a investigar comparativamente estas cuestiones es también un compromiso con los derechos de los pueblos indígenas.

## Bibliografía

- AGURTO MENARES, Andrés: “Políticas públicas para los pueblos indígenas en Chile: los desafíos del desarrollo con identidad. Una mirada al Fondo de Desarrollo Indígena de CONADI.” *Tesis para optar al título profesional de Antropólogo Social*. Disponible en: [http://www.cybertesis.cl/tesis/uchile/2004/agurto\\_a/sources/agurto\\_a.pdf](http://www.cybertesis.cl/tesis/uchile/2004/agurto_a/sources/agurto_a.pdf)], 2004
- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (BID): *Política operativa sobre pueblos indígenas y Estrategia para el desarrollo indígena*. BID: Serie de estrategias y políticas sectoriales del Departamento de Desarrollo Sostenible, Washington, D.C., 2007. Disponible en: <http://www.iadb.org/sds/doc/ind-111PoliticaS.pdf>
- BARIÉ, Cletus Gregor: *Pueblos indígenas y derechos constitucionales en América Latina: un panorama*, Instituto Indigenista Interamericano. Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (México). Editorial Abya-Yala: Ecuador, 2003. Disponible en: <http://www.cdi.gob.mx/conadepi/iii/cletus>
- COMISIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA: *Informe de la Comisión al Consejo - Progreso del trabajo con los pueblos indígenas/COM/2002/0291*, 2002. Disponible en: [http://eurex.europa.eu/LexUriServ/site/es/com/2002/com2002\\_0291es01.pdf](http://eurex.europa.eu/LexUriServ/site/es/com/2002/com2002_0291es01.pdf)
- CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL: “Examen de las actividades del sistema de las naciones unidas relacionadas con las poblaciones indígenas: discusión interactiva”. E /CN.19/2002/2/Add.4, 2002
- DANIDA: *Kit de herramientas. Mejores prácticas para incluir a los pueblos indígenas en el apoyo programático sectorial*. Edición Digital, 2005. Disponible en: <http://www.netpublikationer.dk/um/5956/index.htm>
- LÓPEZ, Luis Enrique: *Igualdad con dignidad. Hacia nuevas formas de actuación con la niñez indígena en América Latina*. Oficina Regional del UNICEF para América Latina y el Caribe: TACRO, 2004.
- MUNDO INDÍGENA 2007. *Anuario IWGIA*. Editora: Sille Stidsen, 2007. Disponible en: <http://www.iwgia.org/sw20387.asp>
- OLIVA MARTÍNEZ, Daniel: *La cooperación internacional con los pueblos indígenas. Desarrollo y derechos Humanos*. CIDEAL: MADRID, 2005
- ROJAS, Rocío: *Programa Salud de los Pueblos Indígenas de las Américas. Plan de Acción 2005-2007*. Tecnología y Prestación de Servicios Organización de Servicios de Salud Programa Salud de los Pueblos Indígenas. Organización Panamericana de la Salud, 2004. Disponible en: [http://www.paho.org/Spanish/AD/THS/OS/Indig\\_PLAN05\\_07\\_esp.pdf](http://www.paho.org/Spanish/AD/THS/OS/Indig_PLAN05_07_esp.pdf)
- VARIOS AUTORES: *Estrategia sectorial española de cooperación con los pueblos indígenas*, 2006. MEC-AECI-DGPOLDE.



**Máster en Cooperación Internacional Descentralizada: Paz y Desarrollo**



Análisis y Gestión de la Agenda Global en el marco del Sistema de las Naciones Unidas

**Título Propio UPV/EHU**

amón la zabal EHU



Universidad del País Vasco

Euskal Herriko Unibertsitatea

Facultad de Ciencias Sociales y de la Comunicación

Derecho Internacional Público, Relaciones Internacionales e Historia del Derecho  
Campus de Leioa

Apdo. de Correos 644  
E 48080 Bilbao - País Vasco - Spain



**munduan**  
WORKING PAPERS munduan



**Curso Académico 2009\_2010**

**Contenidos:**

- Fundamentos Teóricos y Prácticos de la Cooperación Internacional Descentralizada.
- Desarrollo Humano y Sostenible en el marco del Sistema de las Naciones Unidas.
- Análisis y Resolución de Conflictos, Emergencias Complejas y Gestión de Riesgos.
- Metodologías para la Cooperación: Enfoque de Marco Lógico, Planificación, CCA y otras.
- Educación, Comunicación e Información para la Paz y el Desarrollo.
- Elaboración y Seguimiento de Trabajos de Investigación, Aplicaciones Técnicas y Tutorías.

**Duración del Curso Académico:**

19 octubre 2009  
16 diciembre 2010  
[14 meses]

Coste matrícula: 4.500 €

**Periodo de matriculación:**

6-10 octubre 2009

**Comisión Académica:**

Carmelo Angulo Barturen  
Noé Cornago Prieto  
Felipe González A.

+34 946 015 279  
+34 946 016 280  
fax +34 946 013 340

e-mail: noe.cornago@ehu.es  
felipe.gonzaleza@ehu.es

**Para más información:**

Oscar Arroyuelo Suárez

+34 946 012 301  
e-mail: oscar.arroyuelo@ehu.es

**ACCESO A PRÁCTICAS INTERNACIONALES EN EL SISTEMA DE LAS NACIONES UNIDAS**

\*Nota: Esta oferta académica es provisional y está pendiente de su autorización definitiva, por parte de los órganos universitarios competentes



[www.ehu.es/pazydesarrollo](http://www.ehu.es/pazydesarrollo)

---

# RECURSOS BIBLIOGRÁFICOS SOBRE DERECHOS HUMANOS

JUNCAL GILSANZ BLANCO\*

---

Si en algo se ha caracterizado la promoción de los derechos humanos en el contexto internacional es por la proliferación de documentos y textos oficiales. Sin embargo, la abundancia de recursos disponibles es inversamente proporcional a la promoción que los diferentes actores responsables han dado a los derechos humanos. Sin duda, y mientras llega ese estado ideal de plena realización, la publicación de textos —ya sean legales, vinculantes, académicos o de mera opinión— alimenta la difusión que estos derechos necesitan para su cumplimiento.

Ante la imposibilidad de recoger en un solo documento todos los recursos y referencias sobre el tema que nos compete, a continuación se presentan los enlaces a aquellas organizaciones consideradas como referentes en materia de derechos humanos. En sus páginas web se pueden encontrar más referencias que vienen a completar este documento.

Así, la primera institución a la que debemos referirnos es a Naciones Unidas, donde se fraguó la *Declaración Universal de Derechos Humanos* y que, durante su medio siglo de existencia, ha ido elaborando todo un repertorio instrumental sobre la materia. Desde su web <http://www.un.org/spanish/hr/> podemos acceder a todos los recursos que ofrece este organismo en la protección y promoción de los derechos humanos. Entre todos, cabe destacar el apartado dedicado a *Instrumentos Internacionales*, que ofrece un listado de los textos legales internacionales.

Por su parte, el Banco Mundial ha dedicado una mayor atención a los derechos humanos en los últimos tiempos. Desde su web <http://web.worldbank.org>, pinchando en el apartado de preguntas frecuentes, podemos conocer la visión y posición del Banco Mundial para con los mismos.

---

\* Investigadora del Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación de la Universidad Complutense de Madrid.

Desde el ámbito regional, la Organización de Estados Americanos, a través de su página web [http://www.oas.org/OASpage/humanrights\\_esp.htm](http://www.oas.org/OASpage/humanrights_esp.htm), ofrece de manera detallada todos los recursos disponibles en el continente americano dedicados a los derechos humanos.

La Unión Africana, pese a incluir los derechos humanos como eje transversal para el logro de sus objetivos, no hace una referencia expresa a los mismos en su web. Sin embargo, conviene visitar la página para comprender la especial relación entre estos derechos y el continente africano. <http://www.africa-union.org/root/au/index/index.htm>. En cualquier caso, toda la información en torno a los derechos humanos en África está disponible en la Comisión Africana de Derechos Humanos, órgano de máxima responsabilidad en África respecto a la promoción y protección de los derechos humanos. [www.achpr.org](http://www.achpr.org)

La Unión Europea sigue el esquema de las Naciones Unidas y dispone de una página web que permite una aproximación completa sobre el papel que la Unión Europea desempeña en la materia. Disponible en: [http://europa.eu/pol/rights/index\\_es.htm](http://europa.eu/pol/rights/index_es.htm).

La enorme positivización que parece desprenderse del contenido de las webs antes expuestas, ha sido en parte posible gracias a la acción de muchas organizaciones internacionales que, desde el ámbito no gubernamental, han participado de manera activa por convertir los derechos humanos en una realidad. Muchas de estas se han convertido en centros especializados en la materia, donde se realiza una labor de investigación y documentación que completa la de denuncia. A éstas además hay que sumar todas aquellas organizaciones que, desde lo académico, acompañan la promoción de los derechos humanos. Destacamos las más importantes, ordenadas por orden alfabético:

- Amnistía Internacional: <http://www.es.amnesty.org>
- Article 19 (right to information): <http://www.article19.org>
- Asian Centre for Human Rights: <http://www.achrweb.org>
- Asian Legal Resource Centre: <http://www.alrc.net/index.php>
- Asian Regional Resource Centre for Human Rights Education: <http://www.rrc-hre.com>
- Asociación de Derechos Humanos de Extremadura. [www.centroderechoshumanos.com/](http://www.centroderechoshumanos.com/)
- Asociación Pro Derechos Humanos: <http://www.apdhe.org>
- Centre for Human Rights Education and Training: <http://www.erc.hrea.org>

- Centro de Derechos Humanos de Nuremberg: <http://www.menschenrechte.org/>
- Centro de Derechos Humanos y Medio Ambiente. <http://www.cedha.org.ar/es/>
- Centro Nicaragüense de Derechos Humanos (CENIDH).
- Derechos-Human Rights: <http://www.derechos.org> y [www.derechos.net](http://www.derechos.net)
- Federación internacional de DDHH: <http://www.fidh.org>
- Forum-Asia: Asian Forum for Human Rights and Development. <http://www.forumasia.org>
- European Inter-university Centre for Human Rights and Democratisation
- Grupo Nizkor: <http://www.derechos.org/nizkor>
- Human Rights Correspondence School: <http://www.hrschool.org>
- Human Rights Education Associates (HREA): <http://www.hrea.org>
- Human Rights First: <http://www.humanrightsfirst.org>
- Human Rights Internet - The Human Rights Databank: <http://www.hri.ca/welcome.cfm>
- Human Rights Network Aotearoa New Zealand: <http://www.humanrights.net.nz>
- Human Rights Research and Education Center de la Universidad de Ottawa: [http://www.cdp-hrc.uottawa.ca/links/hroint\\_e.html](http://www.cdp-hrc.uottawa.ca/links/hroint_e.html)
- Human Rights Watch: <http://www.hrw.org/spanish>
- Human Security Network, donde han publicado un manual sobre derechos humanos disponible en <http://www.etc-graz.at/human-security/manual>
- International Federation for Human Rights: <http://www.fidh.org>
- International Human Rights Internship Program (Institute of International Education): <http://www.iie.org/Website/WPreview.cfm?CWID=336&WID=171>
- Liga española pro derechos humanos: <http://www.ligaproderechoshumanos.org/>
- Observatorio DESC: <http://www.descweb.org/?q=es/node/108>
- Oficina de promoció de la Pau i dels Drets Humans: <http://www.10.gencat.net/drep/AppJava/cat/ambits/Pau/index.jsp>
- PANGEA dedica un espacio a los Derechos Humanos: <http://es.geocities.com/educaenvalores/paz/internet/guiarec/03.htm>
- Universidad de Minnesota, con una amplia biblioteca sobre DDHH: <http://www1.umn.edu/humanrts/Sindex.html>

Conviene visitar estas instituciones, no sólo por su papel activista, sino por el importante compendio de recursos que cada una incluye en sus páginas web.

Por último, y para completar este último listado, se añaden a continuación los centros o institutos universitarios españoles que tienen en los derechos humanos su línea principal de trabajo:

- Instituto de Derechos Humanos “Bartolomé de las Casas”. Universidad Carlos III de Madrid: <http://turan.uc3m.es/uc3m/inst/BC/06htm.htm>
- Instituto Derechos Humanos de la Universidad de Deusto: [http://www.idh.deusto.es/servlet/Satellite/Page/1116406939966/\\_cast/%231116406939966/UniversidadDeusto/Page/HomeCentrosTemplate?localizadorCentros=%231102609955168%231102609955265%231102933083776](http://www.idh.deusto.es/servlet/Satellite/Page/1116406939966/_cast/%231116406939966/UniversidadDeusto/Page/HomeCentrosTemplate?localizadorCentros=%231102609955168%231102609955265%231102933083776)
- Universidad de la Pau: <http://www.universitatdelapau.org/>
- Instituto de Derechos Humanos de la Universidad Complutense de Madrid: <http://www.ucm.es/info/derecho/estudios/idh.htm>
- Aula de Derechos Humanos de la Universidad Pablo Olavide de Sevilla: [http://www.upo.es/general/vivir\\_upo/social\\_participacion/der\\_humanos/soc\\_derechos.html](http://www.upo.es/general/vivir_upo/social_participacion/der_humanos/soc_derechos.html)
- Instituto de Derechos Humanos de la Universidad de Navarra: <http://www.unav.es/idh/>
- Cátedra Nebrija - Grupo Santander en Derechos Humanos: [www.nebrija.com/la\\_universidad/catedras/derechos-humanos.htm](http://www.nebrija.com/la_universidad/catedras/derechos-humanos.htm)
- Instituto Superior de Estudios Europeos y Derechos Humanos. Universidad Pontificia de Salamanca: <http://www.educaweb.com/centros/centro-11756-instituto-superior-de-estudios-europeos-y-derechos-humanos-universidad-pontificia-de-salamanca-salamanca.html>
- Cabe hacer una mención especial a las Cátedras UNESCO para la promoción de los Derechos Humanos, la Democracia y la Paz, distribuidas por todo el planeta: [http://portal.unesco.org/education/en/ev.php-URL\\_ID=7013&URL\\_DO=DO\\_TOPIC&URL\\_SECTION=201.html](http://portal.unesco.org/education/en/ev.php-URL_ID=7013&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html)

---

## **OTROS TEMAS**

---



---

# LA SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN DESDE LA PERSPECTIVA DE LOS BIENES PÚBLICOS GLOBALES

GORKA ORUETA ESTIBARIZ\*

---

## **PALABRAS CLAVE**

*Tecnologías de la información, sociedad de la información, bienes públicos globales, brecha digital, financiación para el desarrollo.*

## **RESUMEN**

*El desigual reparto en el acceso y uso de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación (TIC), denominado brecha digital, se ha convertido en los últimos años en una de las cuestiones más relevantes de la sociedad de la información. La perspectiva de los Bienes Públicos Globales ofrece un marco de análisis interesante en la búsqueda y aplicación de mecanismos financieros adicionales para la reducción de las desigualdades en la sociedad global de la información.*

## **ABSTRACT**

*The uneven distribution of access and use of modern information and communication technologies (ICT), the so called digital divide, has become in recent years in one of the most relevant issues of the information society. The Global Public Goods perspective offers an interesting framework for analysis in the search for and application of*

---

\* Profesor Asociado de Relaciones Internacionales. Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea.

*financial mechanisms for the reduction of the disparities in the global information society.*

## **RÉSUMÉ**

*La répartition inégale de l'accès et l'usage des nouvelles technologies de l'information et de la communication (TIC), ce qu'on appelle la fracture digitale, est devenue, au cours des dernières années, une des questions les plus pertinentes de la société de l'information. La perspective des Biens Publics Globaux offre un cadre d'analyse intéressant pour la recherche et l'application de mécanismes financiers additionnels pour la réduction des inégalités dans la société globale de l'information.*

## **Introducción**

El estudio de las desigualdades en la sociedad de la información se ha convertido en los últimos años en una de las cuestiones de relevancia en la reflexión teórica sobre el impacto social de las TIC. La Era de la Información se enfrenta a un problema de jerarquización social que va más allá de la división simplista entre los que tienen y no tienen acceso a la tecnología (Carracedo, 2002).

Algunas posiciones abogan por centrar los esfuerzos en la eliminación de las brechas socioeconómicas existentes antes de afrontar los problemas relacionados con la desigualdad tecnológica. En este sentido, Christian Fusch y Eva Novak (2008) afirman que la erradicación de la pobreza es una precondition necesaria para encarar la brecha digital. Para los autores, la erradicación de la pobreza no implica sin embargo la superación de la brecha digital, son necesarios también el desarrollo de infraestructuras tecnológicas, aplicaciones y alfabetización digital. Aquellos sistemas afectados por la pobreza difícilmente podrán destinar recursos para la construcción de sociedades de la información.

## **El estudio de la brecha digital desde la perspectiva de los Bienes Públicos Globales**

El concepto de bienes públicos ha pasado a primer plano desde finales de los años noventa en su reivindicación por los potenciales beneficios de la acción colectiva de la comunidad internacional para hacer frente a diversos problemas cuyos efectos trascienden la capacidad y el ámbito de acción de los Estados. En efecto, los nuevos fenómenos transnacionales desbordan el marco

clásico de las relaciones entre Estados: aumento de los riesgos epidemiológicos, inestabilidad financiera, cambio climático, etc., suponen un desafío para el desarrollo de las relaciones económicas internacionales. El debate sobre la naturaleza y el lugar que deben ocupar los bienes públicos se lleva a cabo en un espacio que ahora es transnacional. Además, este debate se está realizando en un contexto internacional en el que los recursos para la ayuda al desarrollo muestran una tendencia descendente, acentuada por la crisis financiera.

Así, la perspectiva de los bienes públicos plantea un doble desafío: por un lado, cuestiona los instrumentos analíticos convencionales que analizan la economía internacional sin su dimensión política; y la economía pública sin su dimensión inter y trans-nacional (Hugon, 2004); y, por otro, pretende hacer operativo este concepto para resolver la cuestión de la falta de recursos financieros destinados a la cooperación internacional, entre los que destacamos la provisión de servicios de acceso a la información y el conocimiento a través de las TIC.

Los bienes públicos globales (BPG) se asocian a tres características relacionadas entre sí: los BPG producen externalidades, que se refieren a los efectos no intencionados que surgen de la acción política, éstos pueden ser negativos o positivos; son bienes no-rivales en el consumo y no excluyentes en los beneficios; y por último, su implementación por medio de la acción colectiva puede generar oportunidades para mejorar el bienestar de los agentes implicados. El carácter de no exclusividad significa que no es factible, en términos técnicos, políticos o económicos, excluir a alguien del consumo de ese bien. La no rivalidad, por otro lado, implica que el consumo del bien por una persona no disminuye la disponibilidad de dicho bien para el consumo de otros. Si un bien no es rival, se puede poner a la disposición de usuarios adicionales a cero (o casi cero) costo y no tiene que ser reproducido para cada nuevo consumidor. De esta manera, los únicos costos que se incurren al hacerlo disponible más ampliamente serían aquellos que provienen de su mayor distribución (Kaul *et al.*, 2003: 27).

### **Bienes Públicos Globales y difusión de tecnologías de la información y comunicación**

Si bien existe un alto grado de consenso en la clasificación del conocimiento y la información como BPG finales, este consenso desaparece cuando pretendemos clasificar como bienes públicos aquellos elementos que se precisan para su producción y difusión. Algunos trabajos han profundizado en la naturaleza de BPG de la conectividad, las telecomunicaciones globales, las nuevas tecnologías e Internet (Spar, 1999; Sy, 1999, ODS, 2002, Accuosto y Johnson, 2004, Jensen, 2005, entre otros). Estos bienes públicos intermediarios

pueden contribuir a la difusión de la información y el conocimiento y al desarrollo de una sociedad global de la información inclusiva.

Internet puede ser, en principio, concebida como bien público. Su carácter abierto, entrelazado y descentralizado, es no excluyente y no rival en su uso, y además, genera externalidades positivas (Spar, 1999). La propia arquitectura de la red permite que ésta pueda continuar expandiéndose sin límite.

Así, el valor de la red de comunicación es proporcional al número de usuarios conectados. El uso de los servicios de Internet por parte de un usuario no reduce, ni limita, ni excluye el disfrute de dichos servicios por otros usuarios, al contrario, aumenta con cada nuevo usuario convirtiéndose en potencial proveedor, o consumidor, de bienes y servicios, y contribuye a su vez, a extender la red de comunicación global.

Por otro lado, Internet posee la capacidad de fomentar un elevado número de externalidades positivas como son: eliminación de barreras de acceso a la información, tele-medicina, tele-educación y promoción del desarrollo económico. La Red facilita la implementación de tratamientos médicos de calidad donde los servicios tradicionales de salud difícilmente pueden llegar, de acceso a servicios educativos en línea a nivel global a costes realmente bajos, eliminación de barreras informativas que algunos regímenes autoritarios imponen a sus ciudadanos, fomento del desarrollo en las áreas más desfavorecidas, facilitando a pequeños productores el acceso a mercados globales.

Sin embargo, no todos los elementos que conforman la red Internet presentan los atributos asociados a los bienes públicos. Así, mientras la arquitectura de Internet es intrínsecamente no excluyente y no rival, muchos de los servicios que se han implementado a partir de esta arquitectura no lo son.

### **El problema del acceso y la conectividad**

La comunicación, entendida como el proceso de interrelación en el que dos o más personas tienen la capacidad de compartir información y conocimiento puede ser definida como BPG. La comunicación puede ser global si se extiende a través de las fronteras de los países y de las personas, es un bien ilimitado, infinito y, por definición, no rival y no excluyente en su uso. Sin embargo, precisamos de medios tecnológicos que faciliten la conectividad para alcanzar la comunicación global.

La conectividad tiene como elementos fundamentales la red de comunicaciones global e Internet, son los bienes públicos globales intermediarios que

posibilitan a su vez la provisión de la conectividad, la comunicación global y del conocimiento y la información (ODS, 2002). El uso y consumo de las tecnologías de la información no rivaliza ni disminuye su utilidad para otros posibles usuarios (excepto en el caso de una congestión en la red debida, por ejemplo, a un excesivo tráfico de información).

Así, entre los problemas más relevantes en la falta de provisión de este bien público, destacamos las deficiencias de acceso y de conectividad. La razón fundamental de la falta de disponibilidad radica en que el acceso debe hacerse a través de bienes privados: línea de teléfono y ordenador personal. Asimismo, los potenciales usuarios deben abonar cuotas de suscripción a los proveedores de servicios de Internet.

En muchos países en desarrollo la falta de infraestructuras de telecomunicación es la causa principal de los altos costes de conexión a Internet. En África, los costes de *peering* son significativamente más elevados debido a problemas de carácter estructural, a saber: bajos índices de demanda de servicios de Internet, falta de infraestructuras a nivel nacional y regional, falta de nodos de intercambio y acceso a Internet (algunas regiones carecen de servicio por cable submarino y dependen de las conexiones de acceso por satélite) y, por último, entornos legislativos que no favorecen la libre competencia en bastantes de los países (UIT, 2005b: 3).

En consecuencia, las transacciones de Internet se realizan en muchos casos vía satélite, a precios más elevados que la fibra óptica y a un ancho de banda menor<sup>1</sup>. Por otro lado, el proceso de privatización y globalización del sector de las telecomunicaciones ha pervertido el sistema de tarifas, éste viene impuesto cada vez más por acuerdos comerciales entre los operadores dominantes, manteniendo las tarifas de conexión artificialmente altas. La acción de los gobiernos nacionales de los países en desarrollo, en términos de influencia sobre el proceso es cada vez menor (Jensen, 2005).

Los mecanismos de coordinación entre políticas locales y regionales se manifiestan insuficientes y los instrumentos globales de gobernanza de la sociedad de la información están en el centro de la discusión política: adaptación de acuerdos internacionales sobre derechos de autor y propiedad intelectual (Hugenholtz y Okediji, 2008), definición de estándares, gestión de números y nombres en Internet y elaboración de políticas para la difusión de las TIC en

---

1. En Kenia los operadores de Internet pagan 7,000\$ por megabyte de ancho de banda y en India 500\$ por el mismo ancho de banda pero a través de fibra óptica (Banco Mundial, 2008: 74).

los países menos desarrollados. La cuestión subyacente en los debates internacionales sobre la desigualdad en el acceso radica en qué se considera bien público y quién y cómo se debe gobernar<sup>2</sup>.

Con motivo de la celebración de la Cumbre Mundial de la Sociedad de la Información (CMSI), organizaciones de la sociedad civil han impulsado la consideración de la Sociedad de la Información como BPG. El estudio realizado por Fernando Prada para la Asociación para el Progreso de las Comunicaciones (APC), aborda las características de la Sociedad de la Información desde esta perspectiva.

En efecto, la sociedad de la información genera un alto nivel de externalidades, éstas pueden ser positivas en la medida en que ayudan a difundir conocimiento a bajo costo y producen beneficios para la población en general: reducción de la pobreza, integración territorial, mejora de la calidad de vida y reducción de costos en la producción de bienes. Sin embargo, el no acceso a la sociedad de la información ya ha producido externalidades negativas vinculadas a las brechas de conocimiento, brechas de acceso digital, o degradación medioambiental, entre otras (Orueta, 2007).

Por otro lado, la sociedad de la información presenta un alto grado de no-rivalidad en el consumo y de no-exclusión en sus beneficios. En el caso de que la población mundial tuviera total acceso a la sociedad de la información, el consumo de un individuo no alteraría el consumo de otro y todos los integrantes podrían compartir los beneficios.

Asimismo, la sociedad de la información genera oportunidades para mejorar el bienestar de los agentes mediante la acción colectiva. Las iniciativas eEurope, el Programa @LIS o la red latinoamericana de investigación y educación CLARA, han demostrado las ventajas de la coordinación política entre diferentes actores (Prada, 2005: 8-9).

Sin embargo, la perspectiva de BPG debe tener en cuenta también los elementos que componen el sistema de provisión con el objeto de realizar un análisis adecuado de las estrategias de financiación. Es decir, cómo hacer accesible Internet teniendo en cuenta la posición de los países desarrollados, poco o nada favorables a conceder financiación adicional, sin que los países en desarrollo queden excluidos de la Sociedad de la Información.

---

2. Como afirman Francisco Sagasti y Keith Bezanson, declarar que un BPG existe depende de varios factores: que la comunidad internacional conozca sus características y efectos, que la opinión pública global presione para exigir su disponibilidad y, en último término, que la decisión política lo considere de esta manera (Sagasti y Bezanson, 2001).

## **Instrumentos para superar la brecha digital: la cuestión de la financiación de los bienes públicos globales**

Durante la CMSI los debates se centraron en la promoción del servicio universal a través de la expansión de la infraestructura de las TIC y en el desafío que supone la búsqueda de financiación necesaria para su realización. La expansión de la infraestructura debiera contribuir a superar la barrera del acceso físico a la red global de comunicaciones.

### **Mecanismos para la financiación de la sociedad de la información**

La búsqueda de mecanismos alternativos para la financiación de las comunicaciones en los países en desarrollo no es una preocupación reciente. La Unión Internacional de Telecomunicaciones y la UNESCO han considerado la posibilidad de destinar un porcentaje de los recursos generados por las telecomunicaciones internacionales en la promoción de sistemas de comunicación más equitativos.

El Informe de la Comisión para el Estudio de los Problemas de la Comunicación (Comisión McBride) de 1980, planteaba que “el espectro electromagnético y la órbita geostacionaria, ambos recursos naturales finitos, debieran compartirse más equitativamente como la propiedad común de la humanidad” (UNESCO, 1993: 217-218). Así, proponía el establecimiento de un impuesto internacional por el uso del espectro electromagnético y la órbita espacial geostacionaria en beneficio de los países en desarrollo.

Posteriormente, el Informe *Nuestra Diversidad Creativa. Informe de la Comisión Mundial de la Cultura y del Desarrollo* consideraba las ondas y el espacio parte del bien común (*global commons*), mientras sugería la posibilidad de introducir cuotas por el uso comercial de dichos bienes comunes que se usarían, por ejemplo, en la promoción de servicios de radiodifusión pública nacional y comunitaria (UNESCO, 1997).

La Unión Internacional de Telecomunicaciones, por su parte, también ha contemplado mecanismos alternativos de financiación. El *Informe de la Comisión Independiente para el Desarrollo Mundial de las Telecomunicaciones* (Comisión Maitland) propuso la “reorganización de sus procedimientos de contabilidad del tráfico internacional con el fin de reservar una pequeña proporción de los ingresos procedentes de las llamadas entre los países en desarrollo y los países industrializados. Los recursos así transferidos deberían dedicarse al sector de las telecomunicaciones del país o países en desarrollo de que se tratase o aportarse a un fondo y utilizarse, por ejemplo, para financiar costos de preinversión” (UIT, 1984: 61).

Además de estos instrumentos financieros, se han propuesto una serie de mecanismos que podrían servir para la financiación específica de los componentes de la sociedad de la información y que podrían resolver la cuestión de la provisión de fondos. Estos mecanismos tienen, en principio, una alta capacidad para recolectar recursos, son altamente redistributivos y pueden llegar a resolver la sub-provisión de bienes públicos globales.

Estas propuestas no cuentan aún con el respaldo político de los países desarrollados pues gran parte de la presión tributaria recaería sobre sus ciudadanos. No obstante, varias organizaciones de la sociedad civil junto con algunos países en desarrollo están ejerciendo presión para hacer operativos estos mecanismos (Prada, 2005: 26).

#### *Impuesto sobre transmisión de datos Bit tax*

Las nuevas formas de entretenimiento, la gestión financiera del comercio electrónico, el envío de correos electrónicos o los cargos sobre las tarjetas de crédito a través de Internet son la característica principal de la nueva economía. Así, el establecimiento de un impuesto sobre el tráfico digital interactivo —*bit tax*— pretende recaudar fondos de las transacciones digitales de valor añadido (Cordell, 1996).

La finalidad de este impuesto no sería desanimar el uso de Internet, sino generar ingresos destinados principalmente a reducir la brecha digital entre el Norte y el Sur (Binger, 2003: 18). El *bit tax* propone el impuesto de 1 centavo de dólar por cada 100 correos transmitidos (tomando como referencia que cada correo tiene 10 kilobytes). De esta forma, un impuesto de este tipo hubiera recaudado, tan sólo en Bélgica, 10 mil millones de dólares en 1996 y unos 70 mil millones de dólares en todo el mundo en 1998, bastante superior al total de la asistencia oficial para el desarrollo de ese año (PNUD, 1999: 66).

Sin embargo, la implementación de este impuesto plantea no pocas cuestiones y presenta limitaciones políticas y técnicas. Por un lado, debiera concretarse el alcance del impuesto, es decir, definir si el impuesto recaería sobre los proveedores de servicios de Internet o sobre los usuarios. Y si fuera sobre los usuarios, delimitar el alcance del mismo (Basu, 2004). En caso de plantearse de manera global, encarecería aún más el acceso a Internet en los países en desarrollo, donde los costes de conexión son más elevados en relación al ingreso *per capita*. Por otro lado, este impuesto puede llegar a imponer costes elevados a la transmisión de información, incluso si sólo se pretendiera aplicar a los mensajes de correo no deseado (correo basura o *spam*). La tarea de controlar un número no desdeñable de servidores implicaría unos costes

administrativos muy elevados y virtualmente sería imposible hacer el seguimiento a la enorme cantidad de información que circula por Internet.

### *Impuesto sobre componentes electrónicos Chip tax*

Teniendo en cuenta las limitaciones de recaudación que plantea el *bit tax*, ha cobrado fuerza la propuesta del impuesto sobre componentes electrónicos. Este impuesto tiene la ventaja de ser aplicado a una cantidad menor de productores. Por ejemplo, si tomamos como base imponible las unidades centrales de procesamiento (CPU), sólo dos competidores controlan más del 97% del mercado (Intel con un 86,8% y AMD con el 12,1%). En 2003 los ingresos netos de Intel por la venta de microprocesadores fue de 21.8 mil millones de dólares, por su parte, AMD obtuvo ese mismo año ventas netas por valor de 1.9 mil millones de dólares. Un impuesto del 1% de las ventas netas de microprocesadores en las dos empresas hubiera generado 237 millones de dólares y, de continuar la tendencia del mercado, en 5 años se podrían acumular del orden de 1.500 millones. El destino de estos impuestos se dirigiría a financiar proyectos de conectividad en los países más pobres, utilizando esquemas de competencia como subastas por el menor subsidio (Prada, 2005: 27).

La amenaza central contra la viabilidad de este esquema proviene de los esquemas tributarios definidos y localizados en un solo país, Estados Unidos. En el caso de Intel, el 75% de su producción se realiza en Estados Unidos, y el 25% restante, en Israel e Irlanda. AMD por su parte, produce sus microprocesadores íntegramente en Dresden, Alemania, y las memorias en Texas y Japón. Así las cosas, el proceso de negociación se debiera realizar con el gobierno de EE.UU., que se ha manifestado reticente a iniciar esquemas de cooperación de este tipo y a esta escala (Prada, 2005: 27).

### *El Fondo de Solidaridad Digital*

La CMSI ha impulsado el debate sobre el establecimiento de un compromiso internacional y un Plan de Acción que permita extender los beneficios de la sociedad de la información a nivel global, centrando parte de los debates previos a la cumbre en los mecanismos de financiación. En este sentido, la sociedad civil planteó la perspectiva de los BPG como justificación de un impuesto global para financiar las TIC en los países menos desarrollados. Los países del Norte, sin embargo, rechazaron la creación de cualquier instrumento adicional que pudiera gravar el despliegue de las TIC en esos países.

En este contexto de visiones divergentes, el presidente de Senegal Abdoulaye Wade planteó la necesidad de transferir recursos para el desarrollo de las TIC

partiendo de la noción de “solidaridad digital”, basada en indicadores estadísticos de acceso a Internet en varios países y coordinada entre gobiernos, sector privado y la Unión Internacional de Telecomunicaciones.

La iniciativa planteó que dichas aportaciones voluntarias fueran recaudadas a través de las licitaciones de compra de ordenadores personales, software y equipamiento de redes y por el uso de las redes de comunicación. Asimismo, podría recibir aportaciones voluntarias del sector privado, es decir, de los fabricantes de ordenadores, equipamiento de redes y accesorios, de los desarrolladores de software y de los operadores de telecomunicaciones, además de cualquier otro donante voluntario.

Así, el Fondo Mundial de Solidaridad Digital (FSD) se presenta como una fundación mundial de financiación que trabaja para reducir la brecha digital, poner las tecnologías de la información y de la comunicación al servicio del desarrollo humano y construir una sociedad de la información solidaria e incluyente. De esta forma, los recursos obtenidos se destinan a proyectos articuladores con fuerte impacto en las actividades socioeconómicas que respeten la diversidad cultural, que satisfagan la demanda no solvente para crear nuevas actividades y, a más largo plazo, nuevos mercados con la consiguiente generación de empleos estables<sup>3</sup>.

El 20 de marzo de 2007 se presentó la visión del FSD basada en el “Principio del 1% de Solidaridad Digital”, un principio que tiene por objetivo suplantar el concepto de brecha digital por el de solidaridad digital, garantizando la igualdad de acceso a los conocimientos. Para hacer operativo este mecanismo, se creó en Lyon la Agencia Mundial de Solidaridad Digital en julio de 2006 y se propuso la contribución del 1% de las adquisiciones públicas en materia de TIC procedentes de las autoridades locales. El modelo de cooperación descentralizada de este novedoso mecanismo de financiación ha sido reconocido por su viabilidad económica y su carácter oportuno. No obstante, los diferentes estatutos jurídicos de las autoridades locales y la necesidad de adaptación de las legislaciones nacionales, dificultan la implementación efectiva del mecanismo y es, hoy en día, su desafío principal a superar a corto plazo.

## Conclusiones

La cuestión de la financiación continúa siendo un tema no resuelto. El IV Foro Ministerial entre la Unión Europea, América Latina y el Caribe sobre la

---

3. En: <http://www.dsf-fsn.org/sp/05-sp.htm> [Consulta: 20 de abril de 2008].

Sociedad de la Información, celebrado en abril 2006 en Lisboa, es un ejemplo más de las dificultades que plantea la cuestión de la provisión de recursos financieros adicionales para la implementación de la sociedad de la información en los países en desarrollo. Si bien es cierto que la Declaración manifiesta la voluntad política de dar continuación a la cooperación entre los dos continentes en materia de tecnologías de la información y la comunicación, ésta no compromete nuevos recursos financieros.

Los trabajos llevados adelante en la CMSI representan un notable avance en la orientación de los regímenes que servirán de marco para la sociedad de la información. Así, el desafío central es lograr que los regímenes que surjan de estas interacciones (como las discusiones sobre la gobernanza de Internet), sean producto del debate y el consenso, de modo que reflejen la multiplicidad de intereses y visiones y aseguren que no respondan únicamente a intereses corporativos o de los gobiernos de los países industrializados.

Por otro lado, el Fondo de Solidaridad Digital plantea un enfoque alternativo sugerente en el diseño de un esquema global sobre la financiación de la sociedad de la información. Sin embargo, este enfoque de la solidaridad digital presenta dos limitaciones significativas: en primer lugar, el carácter voluntario de las aportaciones no crea la estabilidad necesaria para el desarrollo y continuación de proyectos. La segunda limitación la constituye la amplitud de temas que el fondo pretende financiar. El “Principio del 1% de Solidaridad Digital” puede contribuir a la generación de recursos financieros adicionales para el desarrollo de proyectos pero tendrá que ir acompañado de una definición precisa de las prioridades para alcanzar los objetivos establecidos.

Como se ha señalado, existen diferentes mecanismos que pueden potencialmente financiar la provisión de BPG, sin embargo, la inoportunidad, conveniencia y viabilidad de utilizar uno u otro de estos mecanismos dependerá en cada caso de las características del bien público en cuestión, así como de diversos factores como la cantidad de fondos que un mecanismo dado puede generar, la sostenibilidad de la financiación, la justicia y equidad del mecanismo en cuestión, su flexibilidad y capacidad para adaptarse, la complejidad administrativa que pueda implicar y su viabilidad política o el apoyo político que pueda movilizar. La mayoría de estos factores están relacionados con otra de las dimensiones en la provisión de los BPG, como es la necesidad de acuerdos internacionales, para coordinar dichos mecanismos de financiación y el diseño de políticas globales (Sagasti y Bezanson, 2001: 59).

El enfoque de los Bienes Públicos Globales plantea una perspectiva novedosa e interesante para afrontar los desafíos de la sociedad de la información.

Los BPG asociados a las TIC presentan distintos elementos con diferentes grados de no-rivalidad, no-exclusión y externalidades, asimetrías en la toma de decisiones y diferencias en los patrones de consumo y provisión. La complejidad de los BPG dificulta la identificación eficiente a la hora de asignar responsabilidades de financiación de forma automática. En este sentido, se debe avanzar en la definición de los criterios con los que identificar las opciones más adecuadas para la financiación. De esta forma, el desarrollo de la sociedad de la información más equitativa e incluyente será viable si se consiguen implementar propuestas concretas.

## Bibliografía

- ACCUOSTO, P. y JOHNSON, N.: *Financing the Information Society in the South: A Global Public Goods Perspective*, Instituto del Tercer Mundo, Montevideo, 2004. En: [http://www.choike.org/documentos/johnson\\_accuosto.pdf](http://www.choike.org/documentos/johnson_accuosto.pdf) [Consulta: 27 de marzo de 2008]
- BANCO MUNDIAL: *Global Economic Prospects. Technology Diffusion in the Developing World*, BIRD/Banco Mundial, Washington, 2008.
- BASU, S.: "To tax or not to tax? That is the question? Overview of Options in Consumption Taxation of E-Commerce", en *The Journal of Information, Law and Technology*, nº 1, 2004. En: <http://www2.warwick.ac.uk/fac/soc/law/elj/jilt/> [Consulta: 2 de mayo de 2008]
- BINGER, A.: *Global Public Goods and potencial mechanisms for financing availability*, Ponencia presentada en la V Sesión del Comité sobre Política para el Desarrollo, abril 7-11 2003. En: [http://www.un.org/esa/analysis/devplan/al\\_binger.pdf](http://www.un.org/esa/analysis/devplan/al_binger.pdf) [Consulta: 1 de mayo de 2008]
- CARRACEDO VERDE, J.: "Jerarquías y desigualdades en la sociedad e la información: la estratificación digital en relación con la democracia", en Cairo, H.: *Democracia Digital: límites y oportunidades*, Trotta, Madrid, 2002.
- CORDELL, A.: "New Taxes for a New Economy", en *Government Information in Canada*, vol. 2, nº 2, 1996. En: <http://www.usask.ca/library/gic/v2n4/cordell/cordell.html> [Consulta: 2 de mayo de 2008]
- FUSCH, C. y NOVAK, E.: "Africa and the Digital Divide", *Telematics and Informatics*, nº 28, 2008, pp. 99-116.
- HUGENHOLTZ, B y OKEDIJI, R.: *Conceiving an international instrument on limitation and exceptions to Copyright*, Institute for Information Law, marzo, 2008. Disponible en: <http://www.ivir.nl/> [Consulta: 16 de noviembre de 2008]
- HUGON, P.: "Los bienes públicos mundiales y el nivel transnacional de regulación", en *Noticias de la Regulación*, nº 48, abril 2004. En: <http://web.upmf-grenoble.fr/> [Consulta: 30 de mayo de 2008].
- JENSEN, M.: *Costos de conexión*, APC, Melvilla: Sudáfrica, 2005.

- KAUL, I., CONCEIÇÃO, P., LE GOULVEN, K. y MENDOZA, R.: “Cómo mejorar el suministro de Bienes Públicos Globales”, en Kaul, I. (et. al.) *Suministrando los bienes públicos globales: la gestión de la globalización*, Oxford University Press/PNUD, Nueva York, 2003.
- KAUL, I., GRUNBERG, I. y STERN, M.: A. *Global Public Goods: International Cooperation in the 21st Century*, Oxford University Press, Nueva York, 1999.
- ODS: *Profiling the Provision Status of Global Public Goods*, PNUD, ODS Staff Paper, Nueva York, 2002. En: <http://www.undp.org/>
- ORUETA, G.: “El concepto de Brecha Digital, una aproximación desde las Relaciones Internacionales”, en De Castro, J. L. y Orueta, G. (eds.) *Escritos de internacionalistas en homenaje al profesor Iñaki Aguirre Zabala*, UPV/EHU, Bilbao, 2008, pp. 285-312.
- PNUD: *Informe sobre Desarrollo Humano 1999*, Madrid, Ed. Mundi-Prensa, 1999.
- PRADA, F.: *Mecanismos de Financiamiento de la Sociedad de la Información desde una perspectiva de Bienes Públicos Globales*, Instituto del Tercer Mundo, Montevideo, 2005. En: [http://wsispapers.choike.org/financiamiento\\_si\\_gpgs.pdf](http://wsispapers.choike.org/financiamiento_si_gpgs.pdf) [Consulta: 26 de marzo de 2008]
- SAGASTI, F. y BEZANSON, K.: *Financing and Providing Global Public Goods. Expectations and Prospects*, Institute of Development Studies (IDS), Sussex, 2001. En: [http://www.egdi.gov.se/dev\\_financing/pdf/gpg.pdf](http://www.egdi.gov.se/dev_financing/pdf/gpg.pdf) [Consulta: 10 de abril de 2008].
- SPAR, D.: “The Public face of Ciberespace”, en Kaul, I. (et. al.), *Global Public Goods: International Cooperation in the 21st Century*, Oxford University Press, Nueva York, 1999, pp. 344-362.
- SY, H.: “Global Communications for a More Equitable World”, en Kaul, I. (et. al.), *Global Public Goods: International Cooperation in the 21st Century*, Oxford University Press, Nueva York, 1999, pp. 326-343.
- UIT (2005a): “International Internet connectivity. Are poor countries subsidizing the rich?”, en *UIT News*, nº 3, abril, pp. 4-8.
- UIT (2005b): *Via Africa: Creating local and regional IXPs to save money and bandwidth*, DP preparado por la UIT y la IDRC para el Global Symposium for Regulators 2004.
- UIT: *Financing ICTD. A review of trends and an analysis of gaps and promising practices*, Ginebra, 2004. En: <http://www.itu.int/wsis/tffm/final-report.pdf> [Consulta: 25 de abril de 2008]
- UIT: *El eslabón perdido. Informe de la Comisión Independiente para el Desarrollo Mundial de las Telecomunicaciones*, UIT, Ginebra, 1984.
- UNESCO: *Nuestra Diversidad Creativa: Informe de la Comisión Mundial de la Cultura y del Desarrollo*, SM, Madrid, 1997.
- UNESCO: *Un solo mundo, voces múltiples. Comunicación e Información en nuestro tiempo*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993 (1ª edición en castellano de 1980).



---

# **SECCIONES FIJAS**

---



---

# LA AGENDA DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO: EN ALGÚN LUGAR ENTRE LA SEGURIDAD (DEL NORTE) Y LA CRISIS FINANCIERA GLOBAL

JUAN PABLO PRADO LALLANDE\*

---

## **PALABRAS CLAVE**

*Cooperación internacional para el desarrollo, Crisis financiera global, Seguritización, Objetivos de Desarrollo del Milenio, Asociación Global para el Desarrollo.*

## **RESUMEN**

*En el transcurso del 2008 la cooperación internacional para el desarrollo se ha visto entrampada entre las estrategias tendientes a la seguritización de la agenda internacional y las estrategias presididas por y a favor de los países más poderosos, tendientes a paliar la crisis financiera emanada de Estados Unidos. De esta forma, una vez más asistimos a la primacía de los intereses políticos y económicos del Norte, en detrimento de la “Asociación Global para el Desarrollo”, base fundamental para conseguir los Objetivos de Desarrollo del Milenio.*

---

\* Profesor-Investigador de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, México, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales. Licenciado en Relaciones Internacionales por la UNAM, Magister en Cooperación Internacional por el IUDC y Doctor en Relaciones Internacionales por la Universidad Complutense de Madrid. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Juan.prado@fdcs.buap.mx

## ABSTRACT

*In the course of 2008, international development cooperation has been stocked between security issues and strategies hosted by the most powerful countries, with the aim to resolve the financial crisis emerged in the United States. In this way, once again we had witnessed the primacy of the political and economic interests of the North, in detriment of the “Global Association for Development”, the fundamental basis for achieving the Millennium Development Goals.*

## RÉSUMÉ

*Au cours de 2008, la coopération internationale au développement a été attrapée entre les stratégies préoccupés de la sécurité de l'agenda internationale et celles des pays les plus puissants, visant à atténuer la crise financière émanant des États-Unis. De cette façon, une fois de plus on assiste à la primauté des intérêts politiques et économiques du Nord, au détriment de “l'Association Globale pour le Développement”, la base fondamentale pour la réalisation des Objectifs de Développement du Millénaire.*

## Introducción

El año 2008 ha terminado y tras él se reducen las expectativas optimistas en torno al decidido apoyo por parte de la comunidad internacional para honrar los compromisos convenidos en el año 2000, en el sentido de impulsar una “Asociación Global para el Desarrollo”, tal y como se señala en el punto ocho de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).

Así, en el transcurso de este año hemos asistido al hecho de que la seguridad (del Norte) y la crisis financiera surgida en Estados Unidos, que aceleradamente muta hacia la recesión económica global, han acaparado los principales escenarios de la agenda internacional. Ello ha ocasionado que los temas tradicionales de mayor interés por parte de la inmensa mayoría de los habitantes del planeta (sintetizados en el concepto de “desarrollo”) vuelvan a estar supeditados a los lineamientos dictados por los países más poderosos y, en consecuencia, de los organismos y mecanismos internacionales más influyentes (dominados por éstos Estados). Lo anterior, atentando en contra del espíritu multilateralista del que debería gozar la organización internacional.

Este ensayo se dedica a hacer una breve revisión de los acontecimientos más sobresalientes de la agenda intergubernamental de la cooperación internacional para el desarrollo durante el año 2008, con énfasis en lo concerniente a los continentes africano, europeo y americano. La primera parte se orienta a los eventos de magnitud global, para pasar después a hacer lo propio desde la perspectiva interregional y regional. En las reflexiones finales se sustenta el argumento de que la cooperación internacional será incapaz de atender las prioridades globales si los países más poderosos no confieren respaldo a las diversas instancias de organización internacional dedicadas a la paz y la seguridad, tanto para el Norte como para el Sur.

## **La agenda global de la cooperación internacional para el desarrollo**

La crisis alimentaria, profusamente publicitada durante algunas semanas de mitad del año<sup>1</sup> (evidenciada por el hecho de que en los últimos tres años —y en particular en 2008— los precios de los alimentos aumentaron un 80%), ocasionará el empobrecimiento, aún más agudo, de los sectores poblacionales con menos capacidad para afrontarla. En ese sentido, según un Informe del Banco Mundial<sup>2</sup>, 100 millones de personas han sido severamente afectadas por esta situación, en flagrante detrimento respecto al principal objetivo de los ODM, dedicado a la erradicación de la pobreza y el hambre.

Ante este panorama, y una vez activada y reconocida esta crisis (en ese orden), del 3 al 6 de junio fue celebrada en Roma la Conferencia de Alto Nivel sobre Seguridad Alimentaria Mundial organizada por la FAO. Más allá de las buenas intenciones de aprovechar esa “oportunidad histórica” para relanzar la lucha contra el hambre y la pobreza, no emanó ningún compromiso formal para conseguir alternativas viables en aras de que 862 millones de personas que sufren de ayuno involuntario y desnutrición se viesan beneficiados por este magno encuentro.

En el marco de la crisis energética (que llevó a que el precio del barril del petróleo llegara hasta 170 dólares por barril) y, en segundo plano, la alimentaria y ambiental (de nueva cuenta, en ese orden), se realizó del 7 al 9 de julio en Hokkaido, Japón, la Cumbre del G-8, a la cual como se acostumbra también

---

1. Y que ante la crisis financiera de final de 2008 nada se habla, como si ésta se hubiese resuelto.

2. BANCO MUNDIAL: *Hacia un nuevo acuerdo global de política alimentaria*, Banco Mundial, Washington, D.C., 2008.

asistió el G-5 (China, India, Brasil, México y Sudáfrica). El evento fue caracterizado por el desencuentro entre sendos Grupos: por un lado, el G-5 aprovechó el estrado para criticar, una vez más, las subvenciones del G-8 a los productos agropecuarios, sustento en parte de las razones que explican la referida crisis alimentaria. Por el otro, China e India, que juntos suman el 25% de la emisión de carbono del planeta, señalaron en esa oportunidad su desacuerdo respecto a asumir los compromisos del G-8 acordados en dicha reunión, en el sentido de recortar a la mitad estos gases para el año 2050.

A ese respecto es de destacar el planteamiento del presidente chino, Hu Jintao, quien alegó que su país “está en un proceso de industrialización y modernización” por lo que “necesita desarrollarse y mejorar”; lo que desde su visión otorga a ese Estado el derecho unilateral de atentar contra la seguridad ambiental del globo entero. De ahí que la propuesta mexicana presentada en esa ocasión para conformar un Fondo Mundial sobre Cambio Climático o “Fondo Verde”, no haya sido incluida en la Declaración Final, ni siquiera como aspiración a ser abordada en Cumbres subsiguientes. Así, en esta ciudad nipona se perdió la oportunidad de que los países hagan aportaciones para combatir el calentamiento global, a ser determinadas por medio del porcentaje que cada nación representa en las emisiones mundiales de gases invernadero.

En cuanto a la ayuda a África, en Hokkaido tampoco se llegó a consensos optimistas a favor de este objetivo. Una vez más el G-8 evitó cumplir con compromisos previos respecto a duplicar su Asistencia Oficial para el Desarrollo (AOD) a este continente a partir del 2010. Lo anterior es relevante, ya que ante la creciente escalada de precios de alimentos y petróleo, esta falta de concreción por parte del G-8, como lo señalaron los representantes africanos en esa cita, no podía llegar en peor momento: en un contexto internacional global y, por ende, continental, adverso respecto al cumplimiento de los ODM en esa vasta región de 700 millones de personas, la mayoría en pobreza extrema. De ahí el acertado comentario del portavoz de Exteriores japonés, Kazuo Kodama, quien señaló que “algunos de los dirigentes africanos sólo han querido enfatizar que aprecian las promesas del G-8 para ayudar a sus países, pero que al mismo tiempo les gustaría ver que esos compromisos se cumplan”.

Como una tenue luz a favor de los esfuerzos por afrontar mediante diversas estrategias la crisis humanitaria de Darfour, el Tribunal Penal Internacional (TPI) solicitaba el 14 de julio la detención del presidente de Sudán, Al Bachir, por su responsabilidad directa en la muerte de 35.000 personas, y de la “muerte lenta” de otras 265.000 en esa atribulada región del Sudán. Aunque, como es lógico, el gobierno sudanés rechazó la petición (mientras que la Unión Africana solicitó

suspenderla), con esta acción se refuerzan, por tercera ocasión, después de Slobodan Milosevich (ya fallecido) y el liberiano Charles Taylor, las maniobras para que una instancia supranacional como el TPI, juzgue a individuos bajo los cargos de genocidio, crímenes de guerra y de lesa humanidad<sup>3</sup>.

En plena vigencia del siglo XXI resulta difícil aceptar que una persona, Al Bachir, al frente de un Estado, haya desencadenado una crisis compleja de tal magnitud que ha dejado, hasta ahora, más de 200.000 muertes, causando el desplazamiento de 2,5 millones de individuos. Empero, es aún más inverosímil que la organización internacional de nuestro tiempo, con más de 60 años de existencia (algunos dicen consolidada), conformada por múltiples organismos y mecanismos internacionales y subregionales, bancos multilaterales, instancias jurídicas y hasta de azuladas fuerzas militares, sea incapaz de solucionar este tipo de problemas que en todo sentido atentan en contra de la paz y seguridad regional e internacional.

En contraste, al igual que como ocurría en los momentos más álgidos de la guerra fría, al estar los intereses económicos y políticos de poderosas potencias en supuesto peligro, se detonan ágilmente intervenciones militares en Irak, Afganistán y Georgia, evidenciando la incapacidad del multilateralismo para hacer valer que los principios de la Carta de la ONU prevalezcan respecto a los intereses de Washington D.C. y Moscú. Desde una perspectiva limitada, los agresores son los únicos culpables, pero las omisiones de las instituciones multilaterales y estatales (que se vuelven meros espectadores ante fatídicos sucesos como los mencionados), son un asunto clave que facilita y promueve las acciones deliberadas de aquellos.

El 29 de julio nos levantamos con la noticia de que las negociaciones en el seno de la Organización Mundial del Comercio (OMC) a favor de la Ronda de Doha, habían fracasado. Así, la “Ronda del Desarrollo”, dadas las desavenencias entre los países del Norte y el Sur, en particular en lo que corresponde a la agricultura, volvía a empantanarse. Ello da al traste con los esfuerzos en el ámbito del comercio para conformar, como lo dicta el objetivo 8 de los ODM, un clima afín al desarrollo. Esto porque, de permitirse a los países del Sur vender al Norte sus productos agropecuarios en un mercado global sin subvenciones ventajosas para con los segundos, se calcula que los países pobres recibirían más de 150.000 millones de dólares anuales por este concepto<sup>4</sup>.

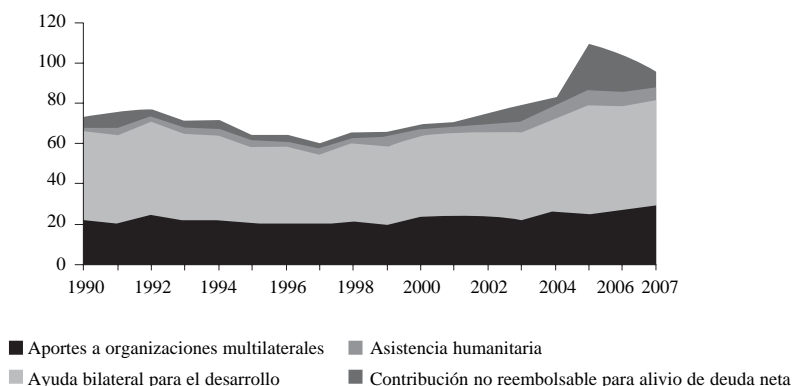
---

3. En este sentido, hasta el propio Estados Unidos, recurriendo a su legislación interna, ha condenado a Charles Taylor hijo “Chuckie”, quien, dado el hecho de que tiene nacionalidad estadounidense (nació en Boston), ha sido culpado de torturas y muerte de diversos liberianos, cuando dicha persona fungía como jefe de las fuerzas antiterroristas en Monrovia (1997-2003). Esto ha sentado un precedente inédito en la justicia de la Unión Americana, al imponer sus leyes a estadounidenses por actos ilícitos cometidos más allá de sus fronteras.

Tras el final de las fracasadas sesiones llevadas a cabo en Ginebra, la representante de Comercio de Estados Unidos, Susan Schwab, como si este nuevo fallido intento por establecer un sistema comercial a favor de esquemas de comercio más justos se tratase de un hecho fortuito, se limitó a señalar: “Estábamos tan cerca de conseguirlo”.

Mientras tanto, y en ese mismo orden de ideas, en agosto Naciones Unidas sacaba a la luz el Informe de los Objetivos de Desarrollo del Milenio del 2008, el cual señala que sí es posible conseguir los ODM para el 2015, aunque “... el entorno favorable de desarrollo que ha prevalecido desde comienzos de la década, el cual ha contribuido a alcanzar logros a la fecha, ahora se encuentra amenazado”<sup>5</sup>. Para enfrentar esta situación, Naciones Unidas ha señalado que resulta importante aumentar la ayuda internacional. Sin embargo, según el propio Informe, la AOD por segundo año consecutivo continúa cayendo de su punto más álgido, pasando en 2005 de 107.100 millones de dólares a 104.400 en 2006, mientras que, para el 2007, la cifra se ubicó en 103.700 millones (véase gráfica 1).

Gráfica 1. AOD del CAD, 1990-2007 (miles de millones de dólares)



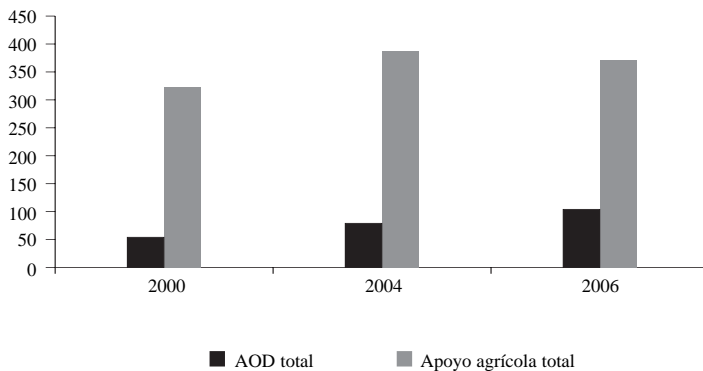
Fuente: ONU: *Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe 2008*, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de Naciones Unidas, Nueva York, 2008, p. 44.

4. No olvidar que se estima que África Subsahariana requiere entre 25.000 y 35.000 millones de dólares al año para alcanzar las metas del 2015; una cantidad menor a los subsidios -de un mes- que los países más ricos de la OCDE destinan para apoyar a sus agricultores. Circunstancia que, de paso, dificulta a los productores del Sur competir en calidad y precio respecto a los productos subvencionados del Norte. Esto no ha hecho más que reducir las posibilidades de los países pobres de obtener financiación internacional a favor de su desarrollo, en especial detrimento de su población rural (dedicada a ese oficio), caracterizada por concentrar la mayor cuantía de pobreza.

5. ONU: *Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe 2008*, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de Naciones Unidas, Nueva York, 2008, p. 3.

Por su parte, como se muestra en la gráfica 2, los subsidios agrícolas de los países mejor situados de la OCDE continúan superando en alrededor del 300% los montos que éstos mismos proporcionan en calidad de AOD. Esta situación evidencia la incoherencia entre las acciones de incidencia exterior de los países desarrollados que, de ningún modo, pueden paliarse a través de la ayuda proporcionada por éstos.

Gráfica 2. AOD del CAD y apoyo de y para los países de la OCDE, 2000, 2004 y 2006 (miles de millones de dólares)



Fuente: ONU: *Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe 2008*, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de Naciones Unidas, Nueva York, 2008, p. 46.

Esperemos con optimismo que en la próxima Cumbre del G-20<sup>6</sup>, que se reunirá el 15 de noviembre en Washington D.C., a ser auspiciada por el saliente y cuestionado presidente George W. Bush, que flaco apoyo le otorgó al multilateralismo durante su gestión, se sienten las bases de una nueva arquitectura financiera internacional. En este encuentro, además de enfrentar la actual crisis financiera y económica, se deberá también considerar la reforma de los organismos financieros multilaterales: instancias al servicio del sistema internacional entero que, por más de seis décadas, se han caracterizado por sentar sus actos mediante esquemas de toma de decisiones a través

6. Los miembros de este Grupo, constituido en 1999, precisamente para prevenir y hacerle frente a las crisis financieras (lo cual evidencia su inoperatividad y perfil "reactivo", al menos respecto al primer objetivo) son Argentina, Australia, Brasil, Canadá, China, Francia, Alemania, India, Indonesia, Italia, Japón, México, Rusia, Arabia Saudí, Sudáfrica, Corea del Sur, Turquía, Reino Unido y Estados Unidos. España, a pesar de haber hecho incesantes cabildos con miras a ser invitado, no consiguió tal propósito.

del voto ponderado, que no es otra cosa más que procedimientos elitistas en donde la voz de los países mayoritarios no tiene la misma fuerza que la de los ricos.

## **La agenda interregional y regional de la cooperación internacional para el desarrollo**

La V Cumbre América Latina-el Caribe-Unión Europea (ALCUE), evento de realce y renovación de las crecientes, aunque aún insuficientes, relaciones políticas, económicas y de cooperación entre estas regiones, fue celebrada del 14 al 16 de mayo en Lima, Perú. En esta ocasión se hicieron votos por la exitosa negociación de Acuerdos de Asociación entre la Comisión y Centroamérica y la Comunidad Andina. En cuanto a MERCOSUR, la Declaración de Lima, menos optimista, reitera el interés de las partes por llevar las negociaciones a buen puerto “tan pronto como las condiciones lo permitan...”.

Si bien en una Declaración de esta naturaleza es imposible reflejar el sinnúmero de acciones de colaboración birregional existentes<sup>7</sup>, el Documento expresa la voluntad europea por incrementar sus lazos con América Latina y el Caribe, teniendo como prioridad el alivio a la pobreza, la cohesión social y la protección ambiental.

Sin embargo, las “buenas nuevas” sobre las “renovadas” relaciones eurolatinoamericanas recibieron un balde de agua fría el 18 de junio, día en que el Parlamento Europeo aprobó la “Directiva Retorno”, que contiene lineamientos sobre la detención y la devolución a sus respectivos países de origen de los inmigrantes “sin papeles” en la Unión Europea (UE).

La “Directiva de la Vergüenza”, como la catalogó el eurodiputado italiano Giusto Catania, estipula, entre otros asuntos, la detención de inmigrantes por un lapso que puede llegar a un año y la prohibición -hasta por cinco- de ingresar a cualquiera de los países miembros de la Unión. Esta Directiva, confeccionada por la institución europea que hasta esa fecha se había caracterizado por fungir como el más ferviente promotor de los derechos humanos dentro y fuera de la UE, no ha hecho sino afectar las relaciones e imagen de la Bruselas comunitaria (como potencia alternativa a acciones unilaterales de Estados Unidos) con países (y sus respectivos organismos regionales) expulsores de migrantes de África, Asia y América Latina.

---

7. Para un análisis sobre los logros y retos de la Asociación Estratégica ALCUE, véase el número extraordinario de 2008 de la *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, dedicada en exclusiva a dichos tópicos.

El 2 de julio, el presidente George W. Bush firmó la Ley de Asignaciones Suplementarias que aprobó los gastos de la Unión Americana en Irak y Afganistán (por 162.000 millones de dólares), incluyendo en un apartado el presupuesto asignado a la denominada “Iniciativa Mérida”. Este programa de cooperación, no para el desarrollo, como supondría la naturaleza de interdependencia compleja (aunque asimétrica) entre ambos países, sino exclusivamente de seguridad, tiene el propósito principal de reforzar la capacidad de ejército y policía mexicanos para abatir el flagelo del narcotráfico y crimen organizado que afecta cada vez más a la frontera con Estados Unidos.

Con una asignación inicial de 400 millones de dólares para México y 65 millones para Centroamérica y algunos países caribeños, tal parece ser que la Iniciativa Mérida, basando sus estrategias en percepciones restrictivas de la seguridad y, por ende, militarizando el problema, pretende promover básicamente, la seguridad -de Estado- de la Unión Americana, sin considerar la seguridad humana de los habitantes al Sur de la frontera.

Como un reflejo más de la segurización de la agenda internacional, y ante crecientes amenazas a la integridad del Estado y a los ciudadanos latinoamericanos, del 27 al 28 de noviembre se realizó en Ciudad de México la Reunión Ministerial de Seguridad Pública, auspiciada por la Organización de los Estados Americanos (OEA). En esa ocasión, José Miguel Insulza, Secretario General de la OEA, advirtió que el crimen organizado y el narcotráfico “es una plaga en nuestro continente que mata más gente que el Sida o cualquier otra epidemia conocida; destroza más hogares que cualquier crisis económica”.

En América Latina, la creciente inseguridad ha afectado el rubro más sensible del subcontinente: la gobernabilidad, en detrimento de la estabilidad social, el fortalecimiento democrático y a la postre de mejores posibilidades de desarrollo en la región. Confiemos en que, a diferencia de lo que ha sucedido con el Plan Colombia y la Iniciativa Mérida, el problema no sea enfrentado mediante estrategias simplistas que no hacen más que aumentar la violencia social, sino que sea atendido a través de esquemas multisectoriales de colaboración, en donde las causas de la inseguridad humana (pobreza, inequidad, catástrofes naturales, sistemas de justicia corruptos, etc.) no sean confundidas con sus efectos.

Finalmente, de la XVIII Cumbre Iberoamericana, celebrada en San Salvador (29-31 de octubre) bajo el tema “Juventud y Desarrollo”, emanó la clásica Declaración, en este caso con el apelativo de “San Salvador”, que no se salvó de la tradicional demagogia con que estas reuniones bianuales se llevan a cabo. En el Documento -de 8 páginas- prevalece el sofisticado *argot* diplomático, sin

practicidad ni compromiso alguno de por medio; por ejemplo, utilizando insistentemente vocablos como “promover”, que aparece en 13 ocasiones (una mayor participación política... los valores ciudadanos, etc.), “fortalecer”, dictado en 11 ocasiones (las políticas educativas... los valores ciudadanos, etc.) e “impulsar”, que se repite 8 veces (programas que promuevan la inserción... campañas de voluntariado..., etc.).

Para terminar con buenas noticias, recordar que el 4 de noviembre los ministros de exteriores de la Unión para el Mediterráneo (UPM), instancia creada en este año para renovar el proceso Euromediterráneo fundado en 1995, acordaron que la ciudad condal de Barcelona será la sede de su Secretariado Permanente. Seguiremos de cerca la evolución de la UPM, cuyo propósito es reforzar las actividades de cooperación entre los países colindantes con el *mare nostrum* en aras de conformar una zona de mayor progreso y equidad.

## Consideraciones finales

Como se ha procurado hacer notar en este ejercicio, la constante en el año 2008 ha sido que los principales temas atendidos con mayor devoción en las cumbres y mecanismos de colaboración de membresía selectiva han atendido a dos aspectos fundamentales: por un lado, la seguridad de determinados países (que curiosamente consisten en ser los más poderosos) y, por el otro, los efectos de la crisis financiera, por cierto activada por la negligencia de estos mismos países, en donde en sendos casos, Estados Unidos lleva la batuta.

Ante ello, es evidente que el multilateralismo una vez más ha sido abatido por el unilateralismo o, en el mejor de los casos, por el “multilateralismo menor”<sup>8</sup> del G-8, FMI, Consejo de Seguridad de la ONU, etc., que poco ha aportado a favor de los intereses y necesidades de más de las tres cuartas partes de la población mundial. Desde la perspectiva práctica, esto significa que la agenda del desarrollo global ha sido supeditada respecto a la seguridad; no del planeta, sino de ciertos países del Norte, reproduciéndose el mismo esquema respecto a las vías para enfrentar la crisis financiera actual.

Ahora bien, estas instancias por sí mismas no son las responsables de dicha situación. Más bien lo son los Estados (y mejor dicho los gobiernos) que las componen y, en particular, aquellos que por sus capacidades políticas y económicas ostentan mayor responsabilidad relativa en el devenir de las relaciones internacionales.

---

8. Que también podría denominarse “multilateralismo selectivo” o, inclusive, “unilateral”.

El asunto es que precisamente estos Estados “fuertes” son los que usualmente hacen mover o paralizan -según sus particulares intereses- los mecanismos u organismos de vocación universal, debilitándolos. Ello olvidando que estos organismos son instancias al servicio del multilateralismo que, por mandato de la comunidad internacional, deben en todo momento cumplir con las responsabilidades que establezcan las mayorías en materia de paz, seguridad y desarrollo global.

Confiemos que en el 2009, por los retos que enfrenta, se sienten las bases de esquemas de cooperación internacional para el desarrollo más receptivos respecto a los grandes problemas que deviene el futuro próximo. No hay que olvidarlo: al final de ese año restará solamente un lustro para cumplir con los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Primera llamada... (¿o alerta?)

## **Bibliografía**

BANCO MUNDIAL: *Hacia un nuevo acuerdo global de política alimentaria*, Banco Mundial, Washington, D.C., 2008.

ONU: *Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe 2008*, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de Naciones Unidas, Nueva York, 2008.



---

# RESEÑAS

---



---

# RESEÑAS BIBLIOGRÁFICAS

---

## Flujos Migratorios subsaharianos hacia Canarias – Madrid

Antonio Marquina (editor)  
UNISCI, Madrid, 2008. 450 páginas

Este libro de reciente publicación nos ofrece un panorama general sobre la migración africana hacia España, con una mirada especial hacia la región del África Subsahariana. Tal y como muestra su editor, la obra es fruto de un trabajo de investigación realizado durante el año 2006, y presenta por primera vez un análisis de los flujos migratorios y de sus vinculaciones con aspectos de carácter medioambiental.

Para situar al lector, se encuentran en las primeras páginas referencias obligadas a las políticas europeas y a la tensión entre sus pilares, así como a la evolución de la legislación migratoria, que será objeto de abordaje en dos capítulos de la obra. Pero quizá lo más innovador, tal y como se ha señalado previamente, es la integración de las cuestiones ambientales y sus vinculaciones con los flujos migratorios. En este sentido son reseñables los tres primeros capítulos.

El primero de ellos<sup>1</sup> aborda la desertificación y la consiguiente crisis económica en la región saheliana, introduciendo la idea de “nueva región frontera”. Esta nueva región frontera está constituida por los cinco países que conforman el Sahel: Gambia, Mauritania, Níger, Senegal y Gambia, que comparten entre sí que son principales emisores de migrantes hacia Europa y están seriamente afectados por procesos de desertificación (elemento medioambiental como variable común que incide de manera directa en las economías de los citados países). El autor analiza la heterogeneidad de la movilidad africana, lo que le lleva a teorizar sobre el concepto de categoría, concluyendo que ésta, al adaptarse al contexto migratorio africano, se va combinando y transformando. Así mismo, presenta la variable medioambiental en la ecuación de

---

<sup>1</sup> NSO, Sara: “Desertificación, crisis socio-económica y políticas fallidas en el Sahel: caldo de cultivo para una nueva región frontera”.

estabilidad y desarrollo saheliano a partir del estudio de la desertificación y migración en la región de Tambacounda, la desertificación y lo que denomina “sedentarización forzada” de los pueblos Tuareg para analizar, más adelante, las políticas que han incidido en este contexto de subdesarrollo (políticas económicas, de desarrollo rural, descentralizadas, medioambientales, energéticas). Por último el autor presenta unas conclusiones y recomendaciones donde retoma la crisis saheliana (*factor de pobreza y malestar popular*), la progresiva degradación ambiental de la región y sus vinculaciones con las migraciones Sur-Norte, y la idea de “nueva región frontera” como punto de partida de migrantes hacia Europa o, en palabras del propio autor, “*punto de encuentro al que la frontera europea acude para disuadirles de su viaje*” (2008:75).

El segundo capítulo centra su atención en las proyecciones sobre el cambio climático y su incidencia directa en la agricultura en la región subsahariana occidental<sup>2</sup>. La autora parte de la importancia que ha tenido el clima en la propia constitución de la humanidad, por ende, en la actualidad el clima sigue siendo un factor determinante en la vida de los seres humanos y de muchas de las actividades que realizan (por ejemplo, la agricultura, con gran peso en la zona de estudio de la obra). El capítulo se centra en análisis de modelos atmosféricos de circulación general con océano acoplado (AOGCM, Atmosphere-Ocean Global Climate Models) *que sirven para resolver ecuaciones básicas del movimiento discretizadas temporal y espacialmente* (2008:101). Estos AOGCM han sido aplicados para estudiar las proyecciones del clima en el continente africano.

La autora aporta resultados a partir de proyecciones climáticas sobre temperatura (aumento de las temperaturas de manera homogénea en algo más de un grado en todas las estaciones del año), precipitaciones (aumentan en la mayor parte de la región con un consiguiente cambio de desplazamiento en la estación húmeda hacia el otoño), aridez (en algunas zonas de la región interior del África Subsahariana Occidental podría disminuir, mientras que en zonas costeras pudiera aumentar); y sobre proyecciones agronómicas (rendimientos agrícolas descendentes). Por último concluye que es necesario por tanto que existan adecuadas proyecciones del clima y de sus impactos en las diversas actividades y procesos políticos, sociales y económicos.

El tercer capítulo que incluye esta perspectiva analítica analiza la ausencia de la variable medioambiental en los estudios relativos a las migraciones

---

2. RUIZ RAMOS, Margarita, GALLARDO ANDRÉS, Clemente, SÁNCHEZ, Enrique: “Análisis de las proyecciones de clima mediante un conjunto de 12 AOGCM para el periodo 2011-2040 en el África Subsahariana Occidental y su impacto en la economía de la región”.

internacionales<sup>3</sup>. Para ello el autor repasa las corrientes teóricas que han ido estudiando las migraciones internacionales (neoclásicas, económicas: modernización, mercado de trabajo, histórico estructurales: dependencia, articulacionismo, redes, etc.), para realizar una aproximación a una mirada multidisciplinar de carácter holístico donde integra el concepto de desarrollo humano sostenible y analiza la irrupción del codesarrollo en las diversas esferas de actuación. El autor aboga por un estudio de las migraciones a partir de aproximaciones multidisciplinarias que integren a la variable ambiental de manera profunda y concisa.

Las conclusiones del libro ofrecen un marco analítico hasta hace muy poco tiempo ausente de los debates tanto académicos como políticos. Plantean una conexión real y preocupante entre las políticas de desarrollo, las migraciones y el cambio climático, cuestionando las prioridades políticas de la ayuda que llevan a cabo los distintos actores en sus diversos niveles de actuación.

*Marta Carballo de la Riva*  
*IUDC-UCM*

---

3. DÍAZ MATEI, Gustavo: "Aproximaciones metodológicas al estudio de las migraciones internacionales. La ausencia de la variable medioambiental".

## **Buenas prácticas en la cooperación para el desarrollo: Rendición de cuentas y transparencia**

Juan Manuel Toledano, João Guimarães y Vanina Farber  
IUDC-La Catarata, Madrid, 2008, 202 páginas

En el campo de la teoría democrática el problema de la rendición de cuentas acapara actualmente, junto con el concepto de representación política, una importancia nuclear. Desde una perspectiva general, la cuestión estriba en medir cómo los ciudadanos controlan la acción de los gobiernos, entendiendo el vínculo entre gobernantes y gobernados en términos de relación de agencia. En este sentido, en los regímenes democráticos los ciudadanos rinden periódicamente cuentas a sus gobiernos atribuyéndoles responsabilidades mediante el juicio retrospectivo de sus logros, plasmado en el voto.

Por supuesto, la dificultad del asunto —de ahí el interés del tema— radica en la cantidad y calidad de la información de que disponen los ciudadanos a la hora de premiar o castigar la gestión de un gobierno. Precisamente, la profundización en los mecanismos de rendición de cuentas persigue bloquear la posibilidad de que los gobernantes desarrollen estrategias de manipulación, ocultando sus resultados, a fin de mantenerse en el poder. El objetivo por tanto es obtener transparencia o, vale decir, apertura y disponibilidad de información. Desde luego, al menos desde el establecimiento de la división de poderes, existen sistemas de vigilancia democrática, de frenos y contrapesos (*checks and balances*) institucionalizados hoy día fundamentalmente a través el control parlamentario sobre el gobierno.

En *Buenas prácticas en la cooperación para el desarrollo*, los autores trasladan la problemática de la rendición de cuentas al ámbito de la cooperación internacional, exponiendo de manera clara y ágil el panorama completo de la cuestión. Partiendo de las distinciones básicas que explican su aplicación en la administración pública, el interés se centra inmediatamente en los tipos de rendición de cuentas que se dan en la ayuda internacional (legal, fiscal, directiva, o entre pares), y en el alcance de su ejercicio. Se trata de controlar la eficiencia en los recursos y la eficacia en el logro de objetivos —en el contexto de los ODM—, activando medidas de seguimiento y evaluación que garanticen el buen funcionamiento de las agencias responsables. El texto tiene la virtud añadida de ofrecer un estudio comparativo entre las agencias de cooperación en Holanda, Suecia y Reino Unido, idóneo para extraer recomendaciones orientadas a mejorar la gestión y la calidad del desarrollo. A su vez,

se presenta un análisis de la cooperación española, enfocado en los casos de Nicaragua y Mozambique durante los años 2005 y 2006, encaminado a definir qué tipo de indicadores podrían informar un sistema de rendición de cuentas.

El interrogante principal que vertebra al contenido del libro radica en cómo casar los métodos implicados en la redición de cuentas —dirigidos a detectar y atribuir responsabilidades—, con los procedimientos impulsados a raíz de los nuevos instrumentos que la Declaración de París postula para el desarrollo: el enfoque sectorial y el apoyo presupuestario general. En efecto, una cooperación entendida como “ayuda en red” se topa con serias dificultades en el momento de precisar las relaciones de causa-efecto entre donantes y países socios en los procesos de desarrollo. Y es que —tal y como explican los autores— incluso el modelo de gestión basado en resultados, unido a un sistema de rendición de cuentas menos rígido, sigue muy vinculado a la idea de cadena de efectos.

Entroncando con ello, el estudio de las experiencias en torno de la actividad en cooperación de tres países reputados, resulta de gran utilidad para contrastar prácticas y formular tendencias a futuro. En todos los casos, aparte de los mecanismos establecidos para informar periódicamente al Parlamento y a la ciudadanía, encontramos peculiaridades reseñables. En el caso holandés, la Comisión Nacional para la Cooperación Internacional y el Desarrollo Sostenible, dependiente del Ministerio de Asuntos Exteriores, ha creado una “Tercera Cámara” que, aun sin estatus legal, es un instrumento muy interesante para proponer recomendaciones y críticas. Suecia, por su parte, destaca como primer país en adoptar una visión integrada para el desarrollo global, esto es, vinculante a todas las áreas de la política gubernamental. Por último, en Reino Unido llama la atención la existencia de una *Guía Esencial de Reglas e Instrumentos* (el llamado “*Blue Book*”) del Departamento de Desarrollo Internacional, en el que se explicitan las reglas de actuación del personal, incluidas por supuesto las relativas a “Responsabilidad y auditoría”.

Sin embargo, y sin perjuicio de lo antedicho, los Parlamentos holandés, sueco y británico registran ciertas complicaciones para controlar los flujos financieros y, por ende, atribuir resultados concretos a la ayuda. La solución, según apuntan los autores en sus conclusiones, parece pasar por replantear la rendición de cuentas desde una óptica multidimensional que combine diversos mecanismos evaluativos, orientados a reforzar la información y depurar los indicadores, toda vez que los donantes asuman un rol más estratégico y menos operativo de su función. A este respecto, cabe subrayar finalmente el modelo de informe de rendición de cuentas propuesto tras examinar la acción de la

cooperación española en Nicaragua y Mozambique; modelo que habría de articularse a partir de los siguientes indicadores: legitimación de la ayuda; compromisos de la estrategia; justificación de la acción; presentación de resultados; y previsión sobre evolución futura.

*José Andrés Fernández Leost*

## **Movimientos sociales y relaciones internacionales. La irrupción de un nuevo actor**

Enara Echart Muñoz  
IUDC-La Catarata, Madrid, 2008, 317 páginas

La irrupción de un nuevo actor en el marco de las relaciones internacionales es la línea principal de argumentación de este libro, en el contexto de dos debates teóricos muy relevantes en la actualidad. Por un lado, la autora conceptualiza a los movimientos sociales como actores del sistema internacional, en la medida en que son capaces de producir nuevos discursos e interpretaciones críticas y alternativas de los fenómenos políticos y económicos globales, pero además, considera que su función política no es únicamente modificar la opinión pública internacional, sino que su capacidad como actor también radica en su proyección política, al construir a través de la creación de marcos interpretativos y su acción política una incipiente sociedad civil global.

Estas argumentaciones se enfrentan al menos a dos retos teóricos, por un lado a las posiciones teóricas realistas y críticas que niegan que el ámbito internacional sea un espacio político autónomo de las relaciones y alianzas interestatales. Y por otro, a aquellos críticos de las teorías del cosmopolitismo universal y la gobernanza global, que no conciben la posibilidad de institucionalizar una comunidad política global, que reduzca la diversidad, la pluralidad, y el conflicto en pos de un entendimiento normativo humanista. Para enfrentar ambos retos, a lo largo de los capítulos la autora desmenuza su planteamiento en dos partes fundamentales, una primera parte en la que se centra en los aspectos teóricos y conceptuales (capítulo 1, 2 y 3) y, una segunda parte, en la que la autora ejemplifica empíricamente de qué manera los movimientos sociales interactúan en la arena internacional en la construcción material y discursiva de una agenda de política exterior de la Unión Europea (capítulo 4, 5 y 6).

En la primera parte, queremos destacar que Echart recupera los planteamientos teóricos de los autores que en su mayoría tímidamente dan un lugar a los movimientos sociales en el sistema internacional, posicionándose claramente, tal y como se puede apreciar a lo largo de toda la obra, en torno a los argumentos de Merle, tanto en su definición de qué es un actor “toda autoridad, todo organismo, todo grupo e, incluso, en el caso límite, toda persona capaz de “desempeñar una función” en el campo social” (Merle 1991, citado en Echart 2008:29), como en la importancia que la “función” frente al “estatuto jurídico” tiene en la consideración de los movimientos sociales como actores

del sistema internacional. En este sentido, tres son los elementos que considera para la definición de los movimientos sociales: su habilidad de movilizar recursos para alcanzar sus objetivos, su capacidad de influir en otros actores del sistema y su autonomía.

Pero, sin duda, sus argumentos también se asientan con fuerza en la interpretación *coxiana* de la coyuntura de oportunidad política que la globalización plantea para la reestructuración global de la sociedad civil. En este sentido, Cox, siguiendo a Polanyi, nos señala el contexto de crisis institucional y reedición a nivel global de la respuesta social a las consecuencias depredadoras del capitalismo salvaje, que necesitaría —normativamente hablando— de una reestructuración global de la sociedad civil para poder impulsar el cambio social. En este sentido, para la autora, los movimientos sociales surgen en esta coyuntura de pérdida de la confianza del Estado, configurándose como fuerzas transnacionales y con una clara función democratizadora. En este contexto, la participación de los actores sociales internacionales se divide entre aquellos que participan por “invitación” en el proceso de democratización del sistema, y aquellos que participan por “irrupción”. En el primer grupo, la autora sitúa a las Organizaciones No Gubernamentales y a aquellas organizaciones más reformistas, mientras que en el segundo grupo estarían aquellos grupos o colectivos que “conformarían la acción colectiva no institucionalizada” (Echart 2008: 50). En ambos casos, institucionalmente o no, los movimientos sociales transnacionales estarían interviniendo en la política global, a través de diferentes estrategias, que la autora recoge en dos grandes esquemas (ver página 58 y 59) influyendo en la agenda global pero también construyendo una agenda democrática de la incipiente sociedad civil global.

Para desmenuzar aún más estos planteamientos, la autora analiza pormenorizadamente de qué manera los movimientos sociales transnacionales han intervenido en la articulación de los discursos y las prácticas de la política exterior europea en general (capítulo 4), y especialmente en dos contextos específicos: la agenda de las relaciones entre la Unión Europea y América Latina (capítulo 5), y la Asociación Euro-mediterránea (capítulo 6). A lo largo de esta segunda parte, la autora marca las diferencias que existen entre un primer tipo de participación institucionalizada de la sociedad civil, en el seno de la Unión Europea, canalizada por el Consejo Económico y Social Europeo (CESE) y a través de otros espacios (Socialplatform, Eurostep, Concord...), y que se plasma en la realización de los foros de la sociedad civil en paralelo a las grandes cumbres con los países latinoamericanos y con los del mediterráneo. Y, aquella participación por irrupción que se realiza a través de encuentros alternativos de los movimientos sociales, contracumbres y foros alternativos como la Cumbre de los Pueblos. Para el caso de estudio de la política exterior de la Unión Europea

con América Latina, la conclusión de la autora es que la participación institucionalizada con su postura negociadora “ha conseguido unos espacios más o menos institucionalizados para hacer oír sus demandas, aunque sólo sea de un modo consultivo [...] con unas propuestas más micros” (Echart 2008: 205) que no estarían cuestionando radicalmente el sistema de relaciones internacionales, como sí estaría planteando los movimientos sociales antiglobalización. Sin embargo, estos desencuentros en las funciones de cada uno de los modelos de participación no serían irreconciliables según la autora, sino la muestra de una creciente presencia de la sociedad civil global en el ámbito de las relaciones internacionales, puesto que habrían conseguido entre otras cuestiones crear redes transnacionales entre ambas regiones, la generación de comunidades temáticas, la incorporación de los problemas sociales en la agenda de la discusión, y un fomento de la transparencia de las reuniones, pese a la renuencia –según la autora– de que la Unión Europea implemente cambios en su enfoque de política exterior, a partir de la participación de la sociedad civil institucionalizada o en menor medida por la que irrumpe sin invitación.

En relación a la asociación estratégica Euromediterránea, la participación social se ha institucionalizado a través de instancias institucionales, como los Foros Civiles Euromediterráneos celebrados desde 1995, aunque la autora señala que existe una menor presencia del CESE, y por tanto se ha ido ganando una mayor autonomía e iniciativa de las organizaciones sociales en su organización y agenda. En cuanto a los movimientos sociales, también en este caso, los movimientos han celebrado foros alternativos, en Barcelona 1995, Marsella, en el 2000, y uno específico en contra del Proyecto Euromediterráneo en Valencia, 2002, junto a otros auspiciados por el Foro Social de Porto Alegre, en 2002 dedicado a Palestina, y el Foro Social Mediterráneo celebrado en Barcelona en 2005, titulado “El Mediterráneo: un mar de derechos”, que destaca por el número de participantes y la variedad de sus actividades. Por todo ello, la autora considera que la dinámica de participación de la sociedad civil es más avanzada en este caso, en ambos espacios de participación, puesto que se ha logrado mayor autonomía de la sociedad civil, pero también crear redes temáticas, una mayor difusión y denuncia de los efectos de la política de la Unión Europea, y un mayor apoyo en acciones puntuales, como las manifestaciones en contra de la guerra de Irak y los derechos de los inmigrantes entre otros colectivos y organizaciones.

Sin duda alguna, el aporte más brillante en mi opinión del texto, es la claridad con la que se expone la tensión de las formas de participación que los actores sociales tienen para lograr ganar espacios políticos en el ámbito de las relaciones internacionales, planteando nuevos retos para futuras investigaciones

que podrían centrarse en responder dos tipos de preguntas: a) en relación a la forma de participación, si en algunas coyunturas políticas nacionales, los movimientos sociales han participado de la política nacional para derrocar líderes, o apoyar candidaturas presidenciales, o incluso formar parte del gobierno, como en el caso de los movimientos indígenas con vocación transnacional pero arraigados también en las luchas locales, ¿habría coyunturas internacionales, en las que los movimientos sociales participarían por invitación y no por irrupción?, entonces, ¿dejarían de ser considerados actores internacionales autónomos, aunque su función tuviera más repercusión en la agenda internacional?, y b) en relación a la función de crear y difundir marcos interpretativos alternativos en la esfera de la comunicación, si bien como se dice en el texto, pareciera que se ha difundido el lema “otro mundo es posible”, parecería necesario analizar rigurosamente la manera en que los discursos producidos por los movimientos sociales son reinterpretados al ser recibidos por la sociedad civil y por las elites políticas para poder comprender la función comunicativa y no sólo la función del emisor del mensaje, en diferentes contextos locales.

*Rosa de la Fuente Fernández*

## NORMAS PARA LA PRESENTACIÓN DE ORIGINALES

Los artículos enviados para su publicación en la Revista Española de Desarrollo y Cooperación deberán cumplir con las normas que se enumeran a continuación. Todos los artículos serán evaluados por dos expertos independientes y anónimos, designados por el consejo de redacción, que podrán aconsejar la aceptación del artículo sin cambios, formular sugerencias al autor o los autores, o bien desaconsejar su publicación.

- Los artículos deberán ser originales e inéditos, y no debe estar comprometida su publicación en otro medio.
- La extensión del trabajo será de entre 4.000 y 4.500 palabras. No deberán sobrepasar las 10 páginas en papel DIN A 4, en Times New Roman 12, a un espacio, incluyendo gráficos, cuadros y bibliografía.
- Los artículos irán acompañados de una copia en soporte informático, con indicación del editor de textos utilizado.
- En la primera página se indicará: título del artículo, nombre y apellidos del autor, dirección, teléfono y fax y correo electrónico, así como la filiación institucional del autor y la forma en que desea que aparezca. Se debe también incluir un breve Currículo Vitae.
- Todos los artículos deberán incluir un resumen del contenido, en español y en inglés, que no excederá de 10 líneas, así como una enumeración de las palabras clave.
- Cuando haya que reproducir gráficos, éstos deberán estar acompañados de los datos que sirven de base para su diseño. Todos los gráficos deben estar numerados correlativamente, llevar título y la fuente correspondiente. Los mismos requisitos son aplicables para cuadros y tablas. En el texto se deberá indicar la referencia concreta acerca del lugar en el que debe incluirse el gráfico, el cuadro o la tabla.
- Las notas irán siempre a pie de página.
- Las notas a pie de página y las referencias bibliográficas tendrán el siguiente formato:
  - LIBROS: APELLIDOS del autor, nombre: *Título del libro*, editorial, ciudad, año y página/s. Ejemplo: BRUNA, Fernando: *La encrucijada del desarrollo humano*, IUDC-Los libros de la Catarata, Madrid, 1997, p. 128.
  - Artículos: APELLIDOS del autor, nombre: "Título del artículo", *Nombre de la revista*, número, fecha, páginas. Ejemplo: PIPITONE, Ugo: "Comercio e integración regional: tendencias y problemas para América Latina", *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, nº 0, primavera/verano 1997, pp. 5-16.
- Las siglas irán acompañadas del nombre completo la primera vez que se citen en el texto, y entre paréntesis. Ejemplo: Organización de Estados Americanos (OEA).



# PUBLICACIONES DEL IUDC

---

## Serie “Desarrollo y Cooperación”

Coediciones IUDC - Los Libros de La Catarata

- TOLEDANO, J. M.; GUIMARAES, J.; ILLÁN, C.; FARBER, V.: *Buenas prácticas en la cooperación para el desarrollo. Rendición de cuentas y transparencia*, IUDC-Catarata, Madrid 2008.
- ECHART, E.: *Movimientos sociales y relaciones internacionales. La irrupción de un nuevo actor*, IUDC-Catarata, Madrid 2008.
- DÍAZ ABRAHAM, L.: *La cooperación oficial descentralizada. Cambio y resistencias en las relaciones internacionales contemporáneas*, IUDC-Catarata, Madrid 2008.
- COSCIONE, M.: *El comercio justo. Una alianza estratégica para el desarrollo de América Latina*, IUDC-Catarata, Madrid 2008.
- PUERTO, Luis Miguel: *Economía para el desarrollo. Lecturas desde una perspectiva crítica*, IUDC-Catarata, Madrid 2008.
- RODRÍGUEZ MANZANO, Irene: *Mujeres y Naciones Unidas. Igualdad, desarrollo y paz*, IUDC-Catarata, Madrid 2008.
- DÍAZ ABRAHAM, Leonardo: *La cooperación oficial descentralizada. Cambio y resistencia en las relaciones internacionales contemporáneas*, IUDC-Catarata, Madrid, 2008.
- DERVIS, Kemal y PAJÍN, Leire: *Un mundo en cambio. Diálogos para el desarrollo*, IUDC-Catarata, Madrid 2007.
- ÁLVAREZ-OSSORIO, Ignacio e IZQUIERDO, Ferran: *¿Por qué ha fracasado la paz? Claves para entender el conflicto palestino-israelí*, IUDC-La Catarata, Madrid, 2007.
- CAIRO CAROU, Heriberto; PRECIADO CORONADO, Jaime; y ROCHA VALENCIA, Alberto (eds.): *La construcción de una región. México y la geopolítica del Plan Puebla-Panamá*, IUDC-La Catarata, Madrid, 2007.
- SOTILLO y AYLLÓN: *América Latina en construcción. Sociedad, política y relaciones internacionales*, IUDC-Catarata, Madrid, 2006.
- BERNABÉ FRAGUAS, Javier: *Periodismo preventivo. Otra manera de informar sobre las crisis y los conflictos internacionales*, IUDC-Catarata, Madrid, 2006.
- ECHART y SANTAMARÍA: *África en el horizonte. Introducción a la realidad socio-económica del África Subsahariana*, IUDC-Catarata, Madrid, 2006.
- CARBALLO DE LA RIVA, Marta: *Género y desarrollo. El camino hacia la equidad*, IUDC-Catarata, Madrid, 2006.
- SOTILLO LORENZO, José Ángel: *Un lugar en el mundo. La política de desarrollo de la Unión Europea*, IUDC-Catarata, Madrid, 2006.

- ECHART, Enara, LÓPEZ, Sara y OROZCO, Kamala: *Origen, protestas y propuestas del movimiento antiglobalización*, IUDC-La Catarata, Madrid, 2005.
- IGLESIA-CARUNCHO, Manuel: *El impacto económico y social de la cooperación para el desarrollo*, IUDC-La Catarata, Madrid, 2005.
- FELIÚ, Laura: *El Jardín Secreto. Los Defensores de los Derechos Humanos en Marruecos*, IUDC-La Catarata, Madrid 2004.
- LACOMBA, Joan: *Migraciones y Desarrollo en Marruecos*, IUDC-La Catarata, Madrid 2004.
- HA-JOON CHANG: *Retirar la escalera. La estrategia del desarrollo en perspectiva histórica*, IUDC-La Catarata, Madrid 2004.
- DE RIVERO, Oswaldo: *Los Estados Inviabiles. No desarrollo y supervivencia en el siglo XXI*, Madrid, 2003.
- BUSTELO, Pablo y SOTILLO, José Ángel (comps.): *La cuadratura del círculo: posibilidades de triangulación España-América Latina-Asia Pacífico*, Madrid, 2002.
- RIST, Gilbert: *El desarrollo: historia de una creencia occidental*, Madrid, 2002. 23 euros. (Agotado)
- ÁLVAREZ-OSSORIO, Ignacio: *El miedo a la paz. De la Guerra de los Seis Días a la Segunda Intifada*, Madrid, 2001. (Agotado)
- NIETO PEREIRA, Luis (Ed.): *Cooperación para el desarrollo y ONG. Una visión crítica*, Madrid, 2001.
- PIPITONE, Ugo: *Reflexiones sobre un presente acelerado. Regiones económicas, subdesarrollo e izquierda*, Madrid, 2000.
- PEREDO POMBO, José María: *Opinión pública y desarrollo. La respuesta social a las ayudas internacionales*, Madrid, 1999.
- LÓPEZ-MÉNDEZ, Irene y ALCALDE, Ana Rosa: *Relaciones de género y desarrollo. Hacia la equidad de la cooperación*, Madrid, 1999. (Agotado)
- MORA, Luis M<sup>a</sup> y PEREYRA, Verónica: *Mujeres y solidaridad. Estrategias de supervivencia en el África Subsahariana*, Madrid, 1999.
- GIMENO, Juan Carlos y MONREAL, Pilar: *La controversia del desarrollo. Críticas desde la Antropología*, Madrid, 1999.
- ROY, Joaquín: *La siempre fiel. Un siglo de relaciones hispano-cubanas (1898-1998)*, Madrid, 1999.
- VILLENA, Miguel Ángel: *Españoles en los Balcanes. Misiones civiles y militares en la Antigua Yugoslavia*, Madrid, 1998. 9 euros. (Agotado)
- TAIBO, Carlos: *Las transiciones en la Europa Central. ¿Copias de papel carbón?*, Madrid, 1998.
- SANAHUJA, José Antonio y SOTILLO, José Ángel: *Integración y desarrollo en Centroamérica. Más allá del libre comercio*, Madrid, 1998.
- GONZÁLEZ PARADA, José Ramón: *Cooperación descentralizada. ¿Un nuevo modelo de relaciones Norte-Sur?*, Madrid, 1998.
- MÉNENDEZ DEL VALLE, Emilio: *Islam y democracia en el mundo que viene*, IUDC-Catarata, Madrid, 1997.

- PÉREZ-SOBA, Ignacio, GONZÁLEZ, María y MARTÍNEZ, Antonio: *Juventud española y Cooperación al Desarrollo. Informe sobre recursos, posibilidades y estado de la participación juvenil en tareas de cooperación e interdependencia global*, IUDC-Catarata, Madrid, 1997.
- PIPITONE, Ugo: *Asia y América Latina. Entre el desarrollo y la frustración*, Madrid, 1996.
- DE LEÓN, Omar: *Economía informal y desarrollo. Teorías y análisis del caso peruano*, IUDC-Catarata, Madrid, 1996
- GÓMEZ GIL, Carlos: *El comercio de la ayuda al desarrollo. Historia y evolución de los créditos FAD*; IUDC-La Catarata-Consejo Local para la Cooperación y la Solidaridad de Getafe, Madrid, 1996.
- HERNANDO DE LARRAMENDI, Miguel y NÚÑEZ, Jesús A.: *Política exterior y de cooperación de España en el Magreb (1982-1995)*. IUDC-Catarata, Madrid, 1996.
- AA VV: *La responsabilidad social corporativa de la empresa española en Latinoamérica. El caso del sector financiero*, IUDC-Entinema, Madrid, 2006
- BRUNA, Fernando: *La encrucijada del desarrollo. Una visión económica de los cambios pendientes sobre la ayuda al desarrollo y el 0,7 del PIB*, IUDC-Catarata, Madrid.

#### **Otras publicaciones del IUDC-UCM**

- ECHART, Enara, PUERTO, Luis Miguel y SOTILLO, José: Ángel (coords.): *Globalización, pobreza y desarrollo. Los retos de la cooperación internacional*, IUDC-UCM, Los Libros de la Catarata, Madrid, 2005. 22 euros.
- PLATAFORMA 2015 Y MÁS, *La palabra empeñada. Los objetivos 2015 y la lucha contra la pobreza*, Los Libros de La Catarata, Madrid, 2004 (Agotado)
- CD-ROM *Propuestas sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio*, IUDC-UCM, Madrid, 2004.
- FUNDACIÓN IPADE: *Contando hasta el 2015*. Relatos y ensayos por el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Internacional. IPADE-IUDC, Madrid, 2003.
- IGLESIA-CARUNCHO, M., *Acabar con la Pobreza, un reto para la Cooperación Internacional*, Comunidad de Madrid, Fundación IPADE / IUDC, Madrid, 2003 (Agotado)
- NORAD: *El enfoque del marco lógico. Manual para la planificación de proyectos orientada mediante objetivos*, IUDC, 2004. 12 euros.
- IUDC-CEDEAL: *El Enfoque del Marco Lógico. Manual para la planificación de proyectos orientada mediante objetivos*, Madrid 1993. 12 euros.
- IUDC-CEDEAL: *Evaluación de Proyectos de Ayuda al Desarrollo. Manual para evaluadores y gestores*, Madrid 1997. 12 euros.
- LÓPEZ, I. y SIERRA, B.: *Integrando el análisis de género en el desarrollo. Manual para técnicos de cooperación*. IUDC-UCM, Madrid 2001. 12 euros.
- MERLINI, M. y otros: *Productos financieros éticos para la Cooperación al Desarrollo. La experiencia internacional*, IUDC-Cedeal, Madrid 1997. 9 euros.

ALONSO, José Antonio, y GARCIMARTÍN, Carlos (eds.): *Comercio y desigualdad internacional*, Madrid, 2005. 22 euros.

CD-ROM: *Evaluación y participación en la cooperación internacional para el desarrollo*, IUDC, Madrid 2000. 10 euros.

### **Números anteriores de la REDC**

REDC 22 - Verano 2008: Tema Central: Brasil: los desafíos de una potencia emergente

REDC - 2008: Número Monográfico Extraordinario: V Cumbre UE-ALC

REDC 21 - Invierno 2008: Tema Central: Cooperación descentralizada en el Mediterráneo

REDC 20 - Verano 2007: Tema Central: Planificación y Desarrollo

REDC 19 - Invierno 2007: Tema Central: Migraciones y Desarrollo

REDC - 2007: Número Monográfico Extraordinario: Más allá de la ayuda humanitaria: Rehabilitación posbélica y construcción de la paz

REDC 18 - Verano 2006: Tema Central: Democracia y Desarrollo

REDC 17 - Invierno 2006: Tema Central: Objetivos del Milenio: misión (im)posible

REDC 16 - Verano 2005: Tema Central: África y Desarrollo

REDC - 2005: Número Monográfico Extraordinario: Desarrollo Rural Sostenible

REDC 14 - Verano 2004: Tema Central: Mediterráneo y Desarrollo

REDC 13 - Invierno 2004: Tema Central: Energías renovables y desarrollo

REDC 12 - Verano 2003: Tema Central: La región andina

REDC 11 - Invierno 2003: Tema Central: 10 años de la cooperación española

REDC 10 - Verano 2002: Tema Central: La Cumbre sobre Desarrollo Sostenible (Río+10) (Agotado)

REDC 9 - Invierno 2002: Tema Central: Medio Ambiente y Desarrollo (Agotado)

REDC 8 - Verano 2001: Tema Central: Ayuda Humanitaria

REDC 7 - Invierno 2001: Tema Central: La financiación de la cooperación para el desarrollo

REDC 6 - Verano 2000: Tema Central: Relaciones de género y desarrollo (Agotado)

REDC 5 - Invierno 2000: Varios

REDC 4 - Verano 1999: Monográfico: Evaluación de la ayuda al desarrollo

REDC 3 - Invierno 1999: Tema Central: La cooperación UE-América Latina

REDC 2 - Verano 1998 (Agotado): Tema Central: Política española de cooperación para el desarrollo

REDC 1 - Invierno 1998 (Agotado): Tema Central: Política de desarrollo de la Unión Europea en perspectiva 2000

Los números agotados y los índices detallados pueden consultarse en la página web:

**<http://www.ucm.es/info/IUDC>**

## Documentos de trabajo

12. IPADE: *Integrando el género a los problemas ambientales, las alternativas de desarrollo y lucha contra la pobreza, el caso de los mecanismos de desarrollo limpios (MDL)*, 2008.
11. CABEZAS, Rhina: *Las políticas de condicionalidad de la ayuda al desarrollo en El Salvador. Caso: Remesas familiares y microcréditos 2000- 2005*. Septiembre 2007.
10. MERLETTI, Marzia: *El trabajo de cuidado y las nuevas formas de dependencia centro-periferia*. Junio 2006.
9. FUNDACIÓN IPADE: *Cambio climático, desarrollo y cooperación internacional*, junio 2006.
8. DELGADO MORENO, María Eugenia: *Aproximación a experiencias de comunicación en pueblos indígenas latinoamericanos*, Septiembre 2005.
7. SIMULA, Fabrizio: *La promoción de los derechos humanos en Perú: La acción de la cooperación española para el fortalecimiento del Estado de derecho*, Septiembre 2005.
6. MEDINA, Pablo: *El comercio justo a prueba: un estudio de café "alternativo" en Nicaragua*. Enero 1999.
5. ARIAS ROBLES, Marta: *Situación de la Cooperación Descentralizada en España: ¿un modelo propio de cooperación o un mero cambio de actores?.* Septiembre 1997.
4. HÄMING, Barbara: *La institucionalización transversal del enfoque de Género en las políticas de los Países en Vías de Desarrollo*. Septiembre 1997.
3. ALEGRE, Jorge y GUDIÑO, Florencio: *Los acuerdos económicos de los Tratados de Amistad y Cooperación entre España y los países de América Latina y el Magreb*. 1996.
2. FERNÁNDEZ POYATO, Antonio y SOLETO MARTÍN, Ignacio: *Consideraciones sobre el momento actual de la Cooperación Española*; Documento de Trabajo IUDC, Madrid, abril de 1995.
1. SERRANO SÁNCHEZ, María Isabel: *Los programas comunitarios de apoyo a la Pequeña y Mediana Empresa de los países en desarrollo: AL-INVEST y MED-INVEST*; Documento de Trabajo IUDC, Madrid, marzo de 1995.

## Documentos de Trabajo FIIAPP-IUDC

### Descentralización y Gobernabilidad

- ILLÁN SAILER, José Carlos: *Los procesos de descentralización y los retos para la ayuda internacional*, FIIAPP-IUDC, Madrid, 2006.
- HERNÁNDEZ FERREIRO, Carlos: *La descentralización en Europa Central y Oriental: balance y perspectivas para una agenda futura*, FIIAPP-IUDC, Madrid, 2006.

- ALONSO JIMÉNEZ, Caryl O.: *La descentralización en Centroamérica: balance y perspectivas para una agenda futura*, FIIAPP-IUDC, Madrid, 2006.
- ÁBACOS MECO, José Luis e ILLÁN SAILER, José: *La gestión y presentación de los servicios públicos en el marco de la descentralización*, FIIAPP-IUDC, Madrid, 2006.
- FERNÁNDEZ PAVÉS, María José: *La financiación de los Gobiernos locales: balance y perspectivas*, FIIAPP-IUDC, Madrid, 2006.
- CASTILLO BLANCO, Federico Amador: *La Carrera de Servicio Público: análisis y propuestas en el marco de la descentralización*, FIIAPP-IUDC, Madrid, 2006.
- MEDINA GUERRERO, Manuel: *La promoción de la rendición de cuentas y la participación ciudadana en los procesos de descentralización*, FIIAPP-IUDC, Madrid, 2006.
- HERNÁNDEZ FERREIRO, Carlos: *Los procesos de descentralización en América Central y Europa Central y Oriental: un análisis comparado*, FIIAPP-IUDC, Madrid, 2006.

#### Migraciones y Desarrollo

- CARBALLO DE LA RIVA, Marta y ECHART MUÑOZ, Enara: *Migraciones y Desarrollo. Estrategias de Acción en el Sahel Occidental*, FIIAPP-IUDC, Madrid, 2007.

# Revista Española de DESARROLLO Y COOPERACIÓN

Nº 23  
INVIERNO 2009

## SUMARIO

### DERECHOS HUMANOS Y DESARROLLO

*El derecho al desarrollo y la cooperación para el desarrollo*  
I. RODRIGUEZ Y C. TEJEO

*El derecho al desarrollo: estado de la cuestión*  
N. ANGULO

*Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*  
C. VILLAN

*El enfoque basado en derechos humanos en la Cooperación Española*  
M. A. LOMBARDO

*La Unión Europea ante la democracia y los derechos humanos*  
J. A. SOTILLO

#### OTROS TEMAS

*La sociedad de la información y los Bienes Públicos Globales*  
G. ORUETA

#### RESEÑAS

*Condicionabilidad de la ayuda y derechos humanos*  
J. P. PRADO

*El derecho al desarrollo desde la perspectiva de género*  
Y. ZÚÑIGA

*Los derechos humanos de los migrantes*  
R. CABEZAS Y J. GILSANZ

*La cooperación con los pueblos indígenas: el etnodesarrollo basado en derechos*  
R. DE LA FUENTE

*Recursos bibliográficos sobre derechos humanos*  
J. GILSANZ

#### SECCIONES FIJAS

*La agenda de la cooperación internacional para el desarrollo*  
J. P. PRADO

Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación

## BOLETÍN DE SUSCRIPCIÓN

Suscripción anual a la *Revista Española de Desarrollo y Cooperación* (2 números anuales)

### Cuotas anuales

- |  |                |
|--|----------------|
| <input type="checkbox"/> España (suscripción normal)   | 20 euros       |
| <input type="checkbox"/> España (suscripción de apoyo) | 30 euros       |
| <input type="checkbox"/> Europa                        | 25 euros       |
| <input type="checkbox"/> Resto del mundo               | 25 dólares USA |

### Datos Personales

Nombre y apellidos \_\_\_\_\_  
Empresa / Institución \_\_\_\_\_  
Dirección \_\_\_\_\_ Tel. \_\_\_\_\_  
Código postal \_\_\_\_\_ Ciudad \_\_\_\_\_  
Correo electrónico \_\_\_\_\_ Factura: Sí  No  CIF \_\_\_\_\_

### La modalidad elegida para abonar el importe de la suscripción será:

- Transferencia bancaria  
 Cheque adjunto a nombre de: Desarrollo y Cooperación  
 Domiciliación bancaria

Nombre del Banco/Caja \_\_\_\_\_  
Dirección de la Agencia \_\_\_\_\_  
Código postal \_\_\_\_\_ Ciudad \_\_\_\_\_ Provincia \_\_\_\_\_

Código entidad \_\_\_\_\_ Código sucursal \_\_\_\_\_ Dígito control \_\_\_\_\_ Número de cuenta \_\_\_\_\_

Muy Señores Míos:

Les ruego que a partir del día de la fecha y con cargo a la cuenta corriente cuyos datos figuran arriba, abonen el recibo de suscripción a la *Revista Española de Desarrollo y Cooperación* que se les presentará a nombre, por un valor de  
Atentamente,

Fecha \_\_\_\_\_ Firma \_\_\_\_\_

Enviar a:  
IUDC-UCM. DONOSO CORTÉS, 65. 6ª PLANTA. 28015 MADRID. ESPAÑA  
TELÉFONO: (34) 91.394.64.09 FAX: (34) 91.394.64.14

