

E.S. NWAUCHE

Profesor visitante de Derecho en la Universidad de North-West, Sudáfrica.
Profesor Asociado de Derecho en la Universidad Rivers State de Ciencia y Tecnología, Nigeria.

J.C. NWOBIKE

Profesor de la Facultad de Derecho de la Universidad Rivers State de Ciencia y Tecnología, Nigeria. Realiza su Doctorado en el Centro de Derechos Humanos de la Universidad de Essex, Reino Unido.

RESUMEN

La Declaración sobre el Derecho al Desarrollo, aprobada por la Organización de las Naciones Unidas en 1986, en lugar de resolver la cuestión de la existencia de un derecho al desarrollo, creó una polarización entre los países integrantes de la ONU. Los gobiernos del Sur reivindican su derecho al desarrollo, mientras que los países ricos del Norte se oponen a la existencia de ese derecho. Para resolver este impasse e implementar la Declaración, se le encargó al profesor Arjun Sengupta, Especialista Independiente en Derecho al Desarrollo de la ONU, hallar una forma de hacer operativo el relacionamiento entre los países desarrollados y los países en desarrollo. Este artículo hace un análisis comparativo entre el Pacto de Desarrollo propuesto por Sengupta y el Acuerdo de Asociación de Cotonou, establecido entre la Unión Europea y países de África y del Pacífico. Muestra cómo, aunque ambos comparten algunos aspectos, tales como igualdad, no discriminación y participación, esa coincidencia acaba cuando se trata del principio de responsabilidad. [Texto original en inglés.]

IMPLEMENTACIÓN DEL DERECHO AL DESARROLLO

E.S. Nwauche y J.C. Nwobike



La Declaración sobre el Derecho al Desarrollo, desde que fue aprobada por las Naciones Unidas en 1986, viene levantando una estela de controversias.¹ Mientras que los países en desarrollo del Sur defendían una transferencia de recursos como base para el derecho al desarrollo, los países desarrollados, representando al Norte, negaban la existencia de ese derecho. Pese a todo, la reafirmación del derecho al desarrollo en ocasión de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos² realizada en Viena, en 1993, proporcionó una oportunidad para que el debate se trasladara de la retórica a una implementación efectiva. Se formó el Grupo de Trabajo Abierto y el Especialista Independiente para el Derecho al Desarrollo, profesor Arjun Sengupta, fue encargado de hallar una forma de hacer operativo el derecho al desarrollo.³ Este especialista recomendó un Pacto de Desarrollo⁴ (entre un determinado país en desarrollo, por un lado, y la comunidad internacional y las instituciones financieras internacionales, por el otro), como mecanismo para implementar este derecho.

El propósito de este artículo es examinar la aplicación práctica del Pacto de Desarrollo, mediante un análisis comparativo entre el modelo propuesto por Sengupta y el Acuerdo de Asociación de Cotonou,⁵ que constituye un acuerdo de comercio, ayuda y desarrollo entre la Unión Europea⁶ y 78

Ver las notas del texto a partir de la página 114.

Las referencias bibliográficas de las fuentes mencionadas en el texto están en la página 118.

Estados de África, el Caribe y el Pacífico [el grupo ACP: African, Caribbean and Pacific].⁷ Los principales objetivos del Acuerdo son la reducción y futura erradicación de la pobreza, así como la paulatina integración de los Estados del ACP a la economía global, siempre con vistas a un desarrollo sustentable.⁸

La importancia de esta investigación debe evaluarse teniendo en cuenta el hecho de que la controversia sobre el derecho al desarrollo provocó – y continúa provocando – divisiones entre los gobiernos del Norte y del Sur.⁹ Teniendo presente ese objetivo nos preguntamos: “¿qué es el mecanismo del Pacto de Desarrollo?”. A continuación, examinamos el fundamento conceptual del Pacto de Desarrollo propuesto por Sengupta, lo que nos dará las informaciones de fondo necesarias para el análisis comparado.

El mecanismo del Pacto de Desarrollo

Para Sengupta, un Pacto de Desarrollo sería un acuerdo específico para determinado país, que define obligaciones recíprocas de países en desarrollo con el sistema de las Naciones Unidas, instituciones financieras internacionales y donantes bilaterales. Los países en desarrollo tendrían la obligación de poner en práctica el derecho al desarrollo, y la comunidad internacional la de colaborar en la implementación del programa. Si el país en desarrollo cumple su parte del acuerdo, la comunidad internacional tendría que tomar las medidas correspondientes, asegurando la transferencia de recursos y la asistencia técnica previamente acordadas.¹⁰

¿Cómo implementar tal pacto? De acuerdo con Sengupta, toda nación en desarrollo que tenga interés en un pacto de este tipo tendrá que comprometerse a elaborar e implementar sus programas nacionales de desarrollo basándose en la protección a los derechos, incluyendo la participación de la sociedad civil, la incorporación en el ámbito nacional de los instrumentos de defensa de los derechos humanos y la asignación de un papel de supervisión a las instituciones nacionales de derechos humanos.¹¹ El pacto se centraría en unos pocos derechos esenciales y en la obtención de determinados objetivos de reducción de la pobreza.¹² Sengupta sugiere que la Comisión de Asistencia al Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico

(OCDE) podría organizar un “grupo de apoyo” para examinar, analizar y aprobar las políticas de desarrollo nacional del país en cuestión, identificar la división de los costos financieros y de las responsabilidades y obligaciones específicas de las partes signatarias del pacto, y acompañar la implementación del mismo. Los “compromisos rescatables” para una nueva línea de financiación y el “Fondo de Financiación de Pactos de Desarrollo” asegurarían la disponibilidad de recursos y podrían reforzar el valor total de la asistencia internacional.¹³ La necesidad de financiación de un determinado pacto sería residual, si se hubieran implementado otras medidas de cooperación internacional, tales como programas bilaterales.¹⁴

El fundamento para la propuesta del Pacto de Desarrollo presentada por el Especialista Independiente se apoya en que los programas existentes para implementar este derecho imponen condiciones a los países en desarrollo, sin la contrapartida de obligaciones recíprocas por parte de la comunidad internacional. De acuerdo con Sengupta: “un programa exitoso depende no solo de un proyecto adecuado, de la especificación detallada de responsabilidades y de la definición de las formas de rendición de cuentas, sino también del reconocimiento de que las obligaciones son mutuas y las condiciones son recíprocas”.¹⁵

Estas “obligaciones mutuas” y “condiciones recíprocas” convirtieron el concepto de Pacto de Desarrollo en algo muy discutido.¹⁶ Los países desarrollados se incomodaron, en la medida que este pacto procura imponerles condiciones. Por este motivo, la propuesta de establecer pactos de desarrollo no fue ni plenamente apoyada ni claramente rechazada, aunque fue tema de discusión en las reuniones del Grupo de Trabajo Abierto sobre el Derecho al Desarrollo, en la Comisión de Derechos Humanos y en la Asamblea General.¹⁷

La polémica que rodea al Pacto de Desarrollo se origina en la cuestión de cómo interpretar la consideración del desarrollo fundado en derechos humanos. Por la posición del Especialista Independiente, este es un enfoque de fortalecimiento (*empowerment*), que exige que los objetivos del desarrollo sean alcanzados en tanto derechos humanos. En otras palabras, las metas de desarrollo humano y social deben ser vistas como derechos que pueden ser legítimamente reivindicados por los individuos como poseedores de derechos

frente a quienes poseen los deberes, tales como el Estado y la comunidad internacional. Esta posición contrasta nítidamente con los enfoques basados en el derecho que adoptaron la mayoría de las agencias de desarrollo, las instituciones financieras internacionales y los donantes bilaterales. Estos defienden lo que puede ser definido como una visión instrumental de los derechos humanos. Se entiende que el objetivo principal del desarrollo es la reducción de la pobreza y que los derechos humanos son los medios para alcanzar tales objetivos, o principios a ser seguidos, sin constituir, por sí mismos, el objetivo del desarrollo. Dicho de forma simplificada, el objetivo de la ayuda al desarrollo es erradicar la pobreza y no el respetar y promover los derechos humanos.

Queda claro, por lo aquí expuesto, que la línea divisoria entre los oponentes sobre el enfoque del desarrollo basado en los derechos humanos está en la definición de estos derechos. En otras palabras, ¿el impulso y la realización de los derechos humanos debe ser el objetivo fundamental del desarrollo, o tales derechos constituyen un medio para alcanzar el mismo?¹⁸ Para evaluar mejor las posiciones asumidas por ambas partes, es necesario examinar más detalladamente el fundamento conceptual del Pacto de Desarrollo. Este se basa en el significado del derecho al desarrollo, más específicamente en la existencia o no de una obligación de asistencia y cooperación internacionales a la luz de los Artículos 55 y 56 de la Carta de las Naciones Unidas, del Artículo 28 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y del Artículo 2, parágrafo 1º, del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

La base conceptual de los pactos de desarrollo¹⁹

El Pacto de Desarrollo proviene de la interpretación que Sengupta hace del derecho al desarrollo como un proceso específico que facilita y permite la realización de todas las libertades y de todos los derechos fundamentales, ampliando incluso la capacidad y la posibilidad básicas de las personas de gozar de sus derechos. No puede ser igualado a un derecho a los frutos del desarrollo, ni a la suma de los derechos humanos existentes. No se refiere solo a hacer concretos los derechos individuales, sino también al modo como tales derechos se

concretan y se facilita el desarrollo.²⁰ Sengupta, además, argumenta que la reducción de la pobreza podría ser vista como la meta del derecho al desarrollo y que las estrategias nacionales de reducción de la pobreza, si se implementan basadas en el respeto a los derechos humanos, impulsarán un crecimiento económico con equidad y justicia. Define el enfoque basado en los derechos humanos como aquel que “respeto los procedimientos y las normas del derecho internacional de los derechos humanos, y que es transparente, pasible de rendición de cuentas, participativo, no discriminatorio, con equidad en el proceso de toma de decisiones y para compartir los frutos o resultados del proceso”.²¹ En suma, un programa de desarrollo basado en los derechos humanos considerará las metas de desarrollo humano y social como derechos que pueden ser reivindicados por las personas, como titulares de tales derechos, contra quienes tienen las obligaciones correspondientes, tales como el Estado y la comunidad internacional.

La interpretación dada por Sengupta del desarrollo fundamentado en los derechos humanos surge de su deseo de establecer una distinción entre “reconocer el derecho al desarrollo como un derecho humano [...] y la creación de obligaciones legales relativas a este derecho”.²² De acuerdo con su criterio, el reconocimiento de este derecho no tendría sentido si no existiese la obligación correspondiente al mismo.²³ Consecuentemente, el derecho al desarrollo instituye una obligación legal para los países desarrollados de proveer recursos y asistencia técnica a aquellos países que no disponen de la capacidad necesaria para ello. Esta interpretación plantea el problema de quién posee los derechos y las obligaciones en términos de derecho al desarrollo. En la interpretación de Sengupta, el poseedor del derecho al desarrollo es el individuo, en tanto que los poseedores de los deberes son el Estado, en el plano nacional, y los países desarrollados, en el plano internacional.²⁴

Los países desarrollados rechazan la existencia de una obligación legal de proveer asistencia y cooperación internacionales, disponiéndose a aceptar solo una obligación moral y política. Para ellos, el poseedor del derecho al desarrollo es el individuo, pero el poseedor del deber es, fundamentalmente, el Estado-Nación, con contribuciones voluntarias provenientes de la comunidad internacional.²⁵

La visión de los países desarrollados se basa en su preocupación con la posibilidad de que, asumiendo la obligación de proveer asistencia internacional a países en desarrollo, esa aceptación sea tomada como un *fait accompli* por esos países, que podrían llegar a descuidar su responsabilidad primordial sobre el desarrollo. En esta perspectiva, tal resistencia es comprensible.

Pero la obligación de dar asistencia podría ser vista de otra forma. Como Sengupta señala en su análisis, la responsabilidad por el desarrollo debe ser localizada en dos niveles, uno nacional y otro internacional. Esta distinción también fue enfatizada por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en su Observación General sobre la naturaleza de las obligaciones de los Estados Miembros, en los términos del Artículo 2, párrafo 1º, del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales.²⁶

Si se estableciera por consenso que los Estados tienen la responsabilidad fundamental sobre el desarrollo en el plano nacional y que la comunidad internacional donante se responsabiliza en el plano internacional, se pueden empeñar esfuerzos para elaborar criterios (tales como indicadores de niveles de derechos humanos) para definir si el Estado nacional cumplió su obligación, imponiendo consecuentemente a la comunidad internacional la obligación de proveer la asistencia necesaria.²⁷ Hasta tanto los parámetros e indicadores de derechos humanos hayan sido definidos, el concepto de la obligación internacional de prestar cooperación y asistencia continuará cercado de controversias y sospechas.

Para concluir esta cuestión, observemos que el Pacto de Desarrollo es discutido porque se fundamenta en la premisa de que es posible controlar a los poseedores de deberes, identificar su culpa por no facilitar el proceso de desarrollo y exigirles sus obligaciones. Este aspecto fue correctamente descrito por Sengupta, al decir que la diferencia entre el enfoque adoptado por la Estrategia de Reducción de la Pobreza del FMI/Banco Mundial y por el Cuadro de Desarrollo Global, así como por los principales donantes bilaterales, por un lado, y la implementación del derecho al desarrollo como un derecho humano, por el otro, es el reconocimiento explícito de las obligaciones de las partes, incluyendo aquellas de la comunidad internacional.²⁸

A la luz de las observaciones precedentes, encaramos el análisis comparativo del Acuerdo de Cotonou, para verificar si este responde al enfoque fundamentado en los derechos adoptado por el Pacto de Desarrollo.

Análisis comparativo del Pacto de Desarrollo y el Acuerdo de Cotonou

El Pacto de Desarrollo y el Acuerdo de Asociación de Cotonou tienen en común algunos puntos fundamentales. En primer lugar, ambos constituyen acuerdos de desarrollo entre el Norte y el Sur; en segundo lugar, son de naturaleza contractual; y, finalmente, sus objetivos incluyen la reducción y erradicación de la pobreza. Sin embargo, para determinar en qué medida el Acuerdo de Cotonou responde al enfoque basado en los derechos del Pacto de Desarrollo, cabe, inicialmente, subrayar los rasgos que más se destacan en este enfoque. Una política de desarrollo fundada en los derechos implica un proceso equitativo, no discriminatorio, participativo, transparente y responsable. Y son estos parámetros los que guían nuestro análisis del Acuerdo de Cotonou.

Equidad

El concepto de equidad deriva del principio de igualdad entre todos los seres humanos, principio esencial en cualquier programa que se proponga implementar el derecho al desarrollo. En este sentido, el enfoque fundado en los derechos del Pacto de Desarrollo procura responder a la necesidad de igualdad en cuanto al nivel o la cantidad de beneficios resultantes del ejercicio de los derechos. Por lo tanto, las políticas y los programas microeconómicos deben estar basados en una estructura de desarrollo que reduzca las diferencias en la distribución de ingresos o, por lo menos, que no permita el aumento de tales disparidades.²⁹ Esto significa colocar a la persona en el centro del marco de desarrollo, haciéndola su beneficiaria. Este aspecto es reconocido por el Acuerdo de Cotonou para el cual “la cooperación irá encaminada a conseguir un desarrollo sostenible centrado en el ser humano, principal protagonista y beneficiario del desarrollo”.³⁰ Falta, sin embargo, ver hasta qué punto las

políticas y los programas microeconómicos a ser implementados en el ámbito del Acuerdo de Cotonou responderán al requisito de igualdad para todos, ya que el énfasis está puesto en el crecimiento económico por medio de reformas estructurales microeconómicas, privatización y liberalización del comercio. Tales políticas económicas fueron criticadas en el pasado por haber aumentado la pobreza y las disparidades entre los pueblos del tercer mundo.³¹

Aunque tales políticas económicas puedan contribuir para promover la eficiencia y un crecimiento económico acelerado, frecuentemente reducen la capacidad del país para atender las necesidades y los derechos básicos de su población. Este aspecto fue subrayado en el Informe de Desarrollo Humano de 2003. Según sugiere, los Objetivos 1 a 7 de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, referidos a la erradicación de la pobreza y la estabilidad del medio ambiente, no podrán alcanzarse sin que se alteren las políticas de los países ricos, tal como expresa el Objetivo 8.³² Las políticas en cuestión son las tarifas y los subsidios de los países ricos que limitan el acceso de los países en desarrollo a sus mercados; las patentes que restringen el acceso a tecnologías que pueden salvar vidas; además de las deudas insostenibles con gobiernos de países desarrollados e instituciones multilaterales. A menos que los países desarrollados tomen alguna iniciativa en ese aspecto, la asimetría que actualmente caracteriza el sistema económico mundial se mantendrá.

No discriminación

El principio de no discriminación constituye otro componente fundamental de un Pacto de Desarrollo basado en los derechos. Exige que, en la planificación y en la implementación de todas las políticas y prácticas, no haya ninguna discriminación basada en la raza, el color, el sexo, el idioma, la opinión política u otra, la religión, el origen nacional o social, el patrimonio, el nacimiento o cualquier otro criterio, no solo entre los beneficiarios, sino también entre los participantes y los beneficiarios.³³

El principio de no discriminación fue adoptado en el Acuerdo de Cotonou. Su Artículo 9, párrafo 2º reconoce la igualdad entre hombres y mujeres. En el Artículo 13, párrafo

1º, las partes reiteran las obligaciones y los compromisos determinados en el derecho internacional, en el sentido de asegurar el respeto por los derechos humanos y eliminar todas las formas de discriminación, en especial aquellas basadas en el origen, el sexo, la raza, el idioma y la religión. ¿Hasta qué punto ese compromiso con la no discriminación establecido en el Acuerdo de Cotonou satisface los parámetros del Pacto de Desarrollo basado en los derechos? Analizaremos dos ejemplos bajo esta perspectiva: los derechos de las mujeres y los de los trabajadores inmigrantes.

En lo que concierne al género, el Acuerdo de Cotonou declara que habrá una rendición sistemática de cuentas sobre la situación de las mujeres y de las cuestiones de género en todas las áreas: política, económica y social.³⁴ Sin embargo, no especifica cómo la inclusión transversal de la cuestión de género puede ser alcanzada en la práctica y no establece el papel de la capacitación. Un amplio estudio de las cuestiones de género en ese documento verificó que:

[...] de forma general, el Acuerdo de Cotonou es poco claro y aparentemente inconsistente acerca del papel del género y las implicaciones de los aspectos correspondientes a la integración de los géneros. Los artículos que tratan de cooperación económica y comercial, ajustes estructurales y deudas, turismo y otras cuestiones económicas “complejas”, así como de los instrumentos y del gerenciamiento de la cooperación ACP-UE, no prestan atención al género, ni siquiera se muestran sensibles a los problemas de género.³⁵

Sobre los derechos de los inmigrantes, el acuerdo procura proteger solo los derechos de los trabajadores inmigrantes y de sus familias siempre que se encuentren residiendo legalmente en el territorio de las partes contratantes.³⁶ Hay un rechazo a extender tal protección a los inmigrantes ilegales y sus familiares. La única protección reservada a los inmigrantes ilegales se encuentra en el ámbito del proceso abierto para su extradición al país de origen. Esta es una discriminación basada en el status legal de la persona. De hecho, el principio de no discriminación expuesto en el Acuerdo de Cotonou no satisface los parámetros mínimos del enfoque fundado en los derechos propuestos en el Pacto de Desarrollo.

Participación

De acuerdo con el principio de participación, todos los beneficiarios y agentes envueltos en la implementación del derecho al desarrollo están autorizados a participar de los resultados de este proceso, contribuir a ellos y usufructuarlos.³⁷ En la práctica, esto significa el acceso a informaciones y al proceso de toma de decisiones, así como al ejercicio de poder en la ejecución de proyectos que conduzcan al programa de desarrollo. El Acuerdo de Cotonou contiene dispositivos que promueven el enfoque participativo³⁸ y aseguran el involucramiento de la sociedad civil y de los actores económicos y sociales, informándoles sobre la asociación ACP-UE, en especial en los países del grupo ACP. También garantiza consultas a la sociedad civil sobre las reformas y las políticas económicas, sociales e institucionales a ser apoyadas por la Unión Europea, recursos para que los actores no estatales implementen programas y proyectos, y proporciona, además, a los actores no estatales el apoyo adecuado para su capacitación.³⁹

Pero la implementación práctica del enfoque participativo puede ser problemático. Esto se debe a que la eficacia de la participación, tanto en el ámbito del Pacto de Desarrollo como en el del Acuerdo de Cotonou, dependerá, en última instancia, del poder y del status relativos de las partes involucradas. El abismo tecnológico y de recursos entre los países desarrollados y aquellos en desarrollo puede comprometer una participación efectiva.

Esta ha sido una falla fundamental del Pacto de Desarrollo de Sengupta, que exige que la Comisión de Asistencia al Desarrollo de la OCDE organice un “grupo de apoyo” para analizar, revisar y aprobar las políticas de los países en desarrollo que deseen participar del pacto. De acuerdo con Piron (2003), este modelo no articula de forma clara la participación de los actores no estatales y puede debilitar el control del país sobre el programa de desarrollo.⁴⁰ El Acuerdo de Cotonou sufre la misma suerte. Si, por un lado, los Estados del grupo ACP asumieron la responsabilidad de seleccionar, preparar el dossier, implementar y gerenciar los diversos proyectos y programas a ser financiados en los términos del Acuerdo de Cotonou, la Unión Europea retuvo el derecho

exclusivo de tomar las decisiones de financiación para tales proyectos y programas.⁴¹

Transparencia y accountability

Transparencia y *accountability* son otros de los principios asociados al Pacto de Desarrollo. Esto involucra especificar las obligaciones de los diferentes contrayentes de deberes, que serán responsables de la rendición de cuentas del cumplimiento de sus obligaciones. Para hacer posible tal objetivo, los programas tienen que ser concebidos de forma transparente, estipulando expresamente todas las interrelaciones y vinculaciones entre las diversas acciones y sus autores.⁴² En este contexto, tales principios procuran introducir una “reciprocidad en los condicionamientos” como parte del cuadro general de cooperación para el desarrollo. Como observamos anteriormente, el Especialista Independiente buscó apartarse del condicionamiento unilateral impuesto a una de las partes (normalmente, el país en desarrollo), que siempre caracterizó la cooperación internacional. El Acuerdo de Cotonou también fue concebido con ese condicionamiento unilateral.

Los elementos esenciales del Acuerdo incluyen el respeto por los derechos humanos, por los principios democráticos y por el Estado de Derecho, además de un buen gobierno, por parte de los Estados del grupo ACP.⁴³ Sujeto a un procedimiento debidamente aceptado por las partes, el Acuerdo puede ser rescindido o suspendido siempre que alguno de estos elementos esenciales fuera violado.⁴⁴ Pero no hay obligaciones correspondientes de la Unión Europea, en el sentido de cumplir su compromiso de apoyar el desarrollo económico y social de los miembros del ACP.⁴⁵ Este aspecto fue observado por Maxwell y Riddell (1998), al cuestionar si el concepto de asociación empleado en el Acuerdo de Cotonou podría justificar sanciones a la Unión Europea por atrasos en el cumplimiento de sus compromisos con los Estados del ACP.

La ausencia de “reciprocidad de obligaciones” y de “reciprocidad de condicionamiento” en el Acuerdo de Cotonou fue, sin dudas, influida por la posición asumida por las instituciones financieras internacionales y por los países donantes en relación al discurso sobre el derecho al desarrollo. En la visión de los países desarrollados, la ley internacional

establece solo una obligación genérica de cooperar con el desarrollo, y cualquier asistencia concedida se basa en consideraciones morales o humanitarias.⁴⁶ Esto implica ciertas obligaciones generales de proveer recursos financieros y asistencia apropiada al Sur, pero un determinado país no tiene deberes específicos de auxiliar a otro país, ni de poner a disposición una cantidad determinada de recursos para tal auxilio.⁴⁷ Karin Arts muestra claramente esta visión al argumentar que, en el contexto del Tratado de Lomé, los países en desarrollo no tienen derecho a recibir asistencia de un determinado país desarrollado, sino que solo pueden recurrir a un concepto general y esencialmente no factible de derecho al desarrollo.⁴⁸

La posición adoptada por los países del Norte sobre el derecho al desarrollo tuvo amplias consecuencias para el Acuerdo de Cotonou. El preámbulo del Acuerdo llamaba a todas las partes a observar los principios consignados en la Carta de las Naciones Unidas, en la Carta Internacional de Derechos Humanos, así como en los diversos instrumentos regionales de derechos humanos: Convención Europea de Derechos Humanos, Carta Africana de los Derechos del Hombre y de los Pueblos y Convención Americana sobre Derechos Humanos. Sin embargo, la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo, de 1986, fue simplemente omitida del texto del Acuerdo de Cotonou. Esto se fundamentó, indudablemente, en el deseo de excluir del ámbito del Acuerdo el disenso en el debate sobre el derecho al desarrollo.⁴⁹

Frente a lo expuesto, se puede argumentar que el Acuerdo de Cotonou, aunque comparta algunas de las características del Pacto de Desarrollo propuesto por Sengupta, no constituye un ejemplo del Pacto. ¿Cuáles son, entonces, las limitaciones prácticas del Pacto de Desarrollo?

Limitaciones prácticas del Pacto de Desarrollo

La primera limitación del Pacto de Desarrollo propuesto por Sengupta se da respecto a cómo obtener una participación suficiente de todas las partes interesadas, inclusive de la sociedad civil, en el proceso de desarrollo. Si el Pacto debe ser financiado por medio de “grupos de apoyo”

formados por los países donantes, es probable que los programas nacionales de desarrollo solo sean aprobados si satisfacen los objetivos de los donantes y las normas de la política internacional. Tal condición limitará el control del país sobre sus programas. Esta es la conclusión del propio Sengupta en su Quinto Informe, en el que compara el modelo del Pacto de Desarrollo con el actual enfoque de asociaciones para el desarrollo, como los Documentos Estratégicos sobre Reducción de la Pobreza; los Cuadros Generales de Desarrollo del Banco Mundial; la Evaluación Conjunta del País de la ONU; y la Matriz de Cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo.⁵⁰

Un segundo obstáculo a salvar por el Pacto de Desarrollo es la visión instrumental de los países desarrollados en relación a los derechos humanos. Un pacto basado en los derechos exige que la definición de los programas de desarrollo incluya a los derechos humanos entre sus principales objetivos. De acuerdo con Piron (2003), la aplicabilidad de este enfoque es cuestionable, ya que los países desarrollados consideran la erradicación de la pobreza como el objetivo principal de la asistencia concedida; el respeto a los derechos humanos, o su promoción, es solo incidental.⁵¹ Además, los países en desarrollo también tienden a oponerse al Pacto porque “aún ven con reservas la idea de vincular las obligaciones internacionales de derechos humanos al proceso de desarrollo nacional, que consideran como una forma de condicionalidad”.⁵²

La tercera dificultad consiste en la cuestión de la *accountability*. ¿De qué modo los individuos de un país en desarrollo pueden exigir un derecho o hacer valer una reivindicación a un país donante, especialmente frente a la inexistencia de mecanismos de rendición de cuentas en el plano internacional? Esta cuestión se vuelve más pertinente aún si observamos que la mayoría de los gobiernos donantes solo se consideran responsables frente a sus propios parlamentos. Es a ellos a los que deben rendir cuentas por las políticas de desarrollo, y no a los ciudadanos de las naciones receptoras de la ayuda.

Pero el Comité de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales adoptó un enfoque distinto. Al evaluar los informes de países desarrollados, tales como Italia y Japón, la Comisión comenzó a cuestionar a las delegaciones sobre los esfuerzos

hechos para cumplir con sus obligaciones en los términos del Artículo 2, párrafo 1º, del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales.⁵³ Además, como ya fue dicho, el Informe de Desarrollo Humano de 2003 deja claro qué cambios en las políticas de los países ricos en términos de ayuda, perdón de deudas, comercio y transferencia de tecnología (octavo de los Objetivos de Desarrollo del Milenio) son fundamentales para que los otros siete objetivos sean alcanzados.⁵⁴

La cuarta limitación se refiere a la incapacidad del Pacto de Desarrollo de reconocer las realidades actuales en las relaciones internacionales. La mayoría de los países donantes asume el auxilio al desarrollo como herramienta de su política externa. La ayuda es utilizada como catalizador para alcanzar determinados objetivos internacionales. Por ejemplo: en el debate en el Consejo de Seguridad de la ONU sobre una segunda resolución autorizando el uso de la fuerza contra Irak, fue dicho que Estados Unidos estaba ofreciendo ayuda a países del tercer mundo, como Guinea, miembro no permanente del Consejo de Seguridad, a cambio de su voto de apoyo a una resolución favorable a la guerra. Durante la revisión de la IV Convención de Lomé, representantes de la Comisión Europea y de Estados Miembros revelaron, en entrevistas, que consideraban los aumentos en los programas de ayuda, como “un as en la manga” de la Unión Europea para inducir a los Estados del ACP a aceptar las propuestas de alteraciones significativas en la Convención.⁵⁵ En este marco, los principales actores del escenario internacional, que son también los principales países donantes, difícilmente apoyarían el Pacto de Desarrollo, no solo porque les impone obligaciones y sanciones, sino también porque reduce su capacidad de influir sobre relaciones y negociaciones internacionales.⁵⁶

El Pacto de Desarrollo se basa en la interpretación conceptual del Especialista Independiente en relación al Derecho al Desarrollo consignada en la Declaración de 1986, sobre la que el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ya afirmó que no había sido concebida como instrumento operativo, sino como declaración de principios generales.⁵⁷ En ese contexto, es fácil percibir las dificultades prácticas que el Pacto de Desarrollo tendrá que enfrentar.

Conclusión

El Acuerdo de Cotonou es un documento operativo firmado por los países del ACP y la Unión Europea, mientras que el Pacto de Desarrollo es aún un proyecto, una propuesta del Especialista Independiente para la implementación del derecho al desarrollo. Ambos tienen en común los principios de igualdad, no discriminación y participación. Pero su coincidencia termina cuando se trata del principio de *accountability*. Así como la mayoría de los acuerdos de cooperación que lo precedieron, el Acuerdo de Cotonou impone a los países del ACP condiciones de respeto de los derechos humanos, de los principios democráticos, del Estado de Derecho y del buen gobierno, sin que se obligue a la Unión Europea, como contrapartida, a cumplir su compromiso de proveer recursos para el desarrollo económico y social.⁵⁸

La ausencia de reciprocidad en las obligaciones constituye la principal diferencia entre el Acuerdo de Cotonou y el Pacto de Desarrollo. El pacto fue concebido como forma de garantizar a los países en desarrollo que, si cumplen su parte del acuerdo y sus obligaciones, el programa no será paralizado por falta de cooperación internacional. Se asegura tal garantía mediante una identificación clara de las obligaciones de los poseedores de derechos y de deberes, volviendo factibles sus respectivos compromisos.

La base conceptual para el Pacto de Desarrollo reside en la perspectiva adoptada por el Especialista Independiente de que el enfoque del desarrollo basado en los derechos es el que establece como su objetivo principal la realización de los derechos humanos, además de la atribución de poder (*empowerment*). Esta postura es radicalmente diferente a la adoptada por los principales países donantes. Para ellos, el objetivo del desarrollo es la erradicación de la pobreza y no, fundamentalmente, el respeto y la promoción de los derechos humanos. Ambas partes coinciden con un enfoque basado en derechos, pero no sobre su interpretación, particularmente sobre la cuestión de la *accountability*. Se trata del mismo “impasse conceptual” que caracterizó la aprobación de la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo, en 1986. Hasta que sea superado, no habrá avances y el Pacto de Desarrollo de Sengupta permanecerá como un proyecto.

NOTAS

1. Aprobada por la Resolución 41/128 de la Asamblea General de la ONU del 4 de diciembre de 1986, con 146 votos a favor, un voto en contra (Estados Unidos) y ocho abstenciones (incluyendo a Alemania, Japón y Reino Unido).
2. Ver la Declaración y el Programa de Acción de Viena, de junio de 1993, puntos 10, 11, 72 y 73.
3. Resolución de la Comisión de Derechos Humanos 1988/72, aprobada por aclamación el 22 de abril de 1998. Hasta el momento, el Especialista Independiente presentó seis informes al Grupo de Trabajo Abierto.
4. La idea de un "pacto" fue sugerida inicialmente, a fines de la década del 80, por el Ministro de Relaciones Exteriores de Noruega, T. Stoltenberg, siendo posteriormente profundizada por otros economistas del desarrollo y en los Informes de Desarrollo Humano. Ver A. Sengupta, nov. 2002.
5. El texto del Acuerdo de Cotonou, firmado el 23 de junio del 2000, puede hallarse en <http://europa.eu.int/comm/development/body/cotonou/agreement_es.htm>. Consultado el 24 enero de 2005.
6. Los países de la Unión Europea signatarios del Acuerdo de Cotonou fueron: Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, España, Finlandia, Francia, Grecia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, Portugal, Reino Unido y Suecia. A partir del 1º de mayo del 2004, integran la Unión Europea 10 nuevos estados: Chipre, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia y la República Checa.
7. El Grupo ACP fue fundado en 1975, con la firma del Acuerdo de Georgetown, e incluye a los siguientes países: Angola, Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Belize, Benin, Botswana, Burkina Faso, Burundi, Cabo Verde, Camerún, Chad, Congo, Costa del Marfil, Djibuti, Eritrea, Etiopía, Gabón, Gambia, Ghana, Granada, Guyana, Guinea, Guinea Bissau, Guinea Ecuatorial, Haití, Islas Comores, Islas Cook, Islas Fiji, Islas Marshall, Islas Salomón, Jamaica, Kenia, Kiribati, Lesotho, Liberia, Madagascar, Malawi, Malí, Mauricio, Mauritania, Micronesia, Mozambique, Namibia, Nauru, Níger, Nigeria, Niue, Palau, Papúa/Nueva Guinea, República Centroafricana, República Democrática del Congo, República Dominicana, Ruanda, Samoa, Santo Tomé y Príncipe, Senegal, Sierra Leona, Seychelles, Somalia, San Cristóbal y Nevis, Santa Lucía, San Vicente y Granadinas, Sudáfrica, Sudán, Surinam, Swazilandia, Tanzania, Timor Este, Togo, Tonga, Trinidad y Tobago, Tuvalu, Uganda, Vanuatu, Zambia y Zimbabwe. Obsérvese que Cuba es signataria del Grupo ACP, pero no del Acuerdo de Cotonou.

8. Artículo 1 del Acuerdo de Cotonou.
9. Ver S. Marks, 2003, pp. 2-6. El texto describe las posiciones políticas adoptadas por los gobiernos del Norte y del Sur, en el ámbito de las Naciones Unidas, sobre el derecho al desarrollo.
10. Ver A. Sengupta, 2001, parágrafo 54.
11. Id., parágrafos 59-61.
12. Id., parágrafo 57. Ver también Sengupta (2000), donde el autor argumenta que la reducción del nivel de pobreza podría ser vista como meta del derecho al desarrollo y que los planes nacionales de reducción de pobreza, al ser implementados en base a los derechos humanos, pueden constituir una forma de concretar ese derecho.
13. Ver Sengupta, 2001, parágrafos 68 a 74.
14. Id., parágrafo 63.
15. Id., parágrafo 54.
16. Para una crítica del Pacto de Desarrollo, ver Piron, 2003, pp. 46-61.
17. Id., p. 46.
18. Para una amplia discusión sobre los papeles constitutivo e instrumental de los derechos humanos para el desarrollo, ver Amartya Sen (1999, cap. 2).
19. Para una presentación general del Pacto de Desarrollo, ver Sengupta, nov. 2002, pp. 838-889.
20. Id., pp. 848-852.
21. Id., *ibid.*
22. Id., p. 842.
23. Sengupta, 2001, parágrafo 53.
24. Sengupta, nov. 2002, pp. 876-880.
25. Ver Piron, 2002.
26. Ver Observación General n. 3, parágrafos 11-14. Ver también "Limburg Principles on the Implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights", 9 *Human Rights Quarterly*, 1987, pp. 122-135, parágrafos 25-29. Disponible en <<http://www2.law.uu.nl/english/sim/instr/limburg.asp>>. Consultado el 24 de enero de 2005.

27. Ver Paul Hunt, 2002, p. 115: el autor informa que el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales está desarrollando indicadores y parámetros de derechos humanos.
28. Sengupta, 2001, parágrafo 52. Este punto también fue abordado en Sengupta, set. 2002, pp. 12-15.
29. Sengupta, 2001, párrafos 26-28.
30. Artículo 9, parágrafo 1º del Acuerdo de Cotonou.
31. En su Informe Anual de 1989, el Banco Mundial admitió que existían dudas sobre los efectos de sus políticas de ajuste: "Poco se sabe sobre el efecto general que los programas de ajuste tienen sobre la pobreza" (*World Bank Annual Report*, Washington, 1989, p. 81).
32. Ver *Human Development Report 2003*, p. 11. Disponible en <<http://www.undp.org/hdr2003/>>. Consultado el 25 de enero de 2005.
33. Sengupta, 2001, parágrafo 29.
34. Artículo 31 del Acuerdo.
35. Karin Arts, *Gender Aspects of the Cotonou Agreement*, WIDE, enero 2001, pp. 11-12. Disponible en <<http://www.genderandtrade.net/Cotonou/WIDE%20Gender%20and%20Cotonou.pdf>>. Consultado el 25 de enero de 2005.
36. Artículo 13 del Acuerdo de Cotonou.
37. Sengupta, 2001, parágrafo 30.
38. Ver Artículos 2 y 9 del Acuerdo de Cotonou.
39. Ver Artículos 4 y 5 del Acuerdo de Cotonou.
40. Piron, 2003, pp. 56-57.
41. Artículo 57 del Acuerdo de Cotonou.
42. Sengupta, 2001, parágrafo 31.
43. Ver Artículo 9 del Acuerdo de Cotonou.
44. Ver Artículos 96 y 97 del Acuerdo de Cotonou.
45. Ver, en términos generales, los Artículos 25, 26 y 27 del Acuerdo de Cotonou.
46. Ver, por ejemplo, el punto de vista británico en el documento del DFID (Department for International Development) del Reino Unido, "Eliminating

World Poverty: Making Globalisation Work for the Poor". Informe oficial sobre el desarrollo internacional. Diciembre de 2000, p. 14.

47. Ver P. Alston y G. Quinn (1987); Mathew Craven (1995, p. 49). Ver también Paul Hunt, Manfred Nowak y Saddiq Osmani, "Human Rights and Poverty Reduction Strategies", minuta para la discusión elaborada para la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Febrero de 2002, p. 18.

48. Karin Arts, "Integrating Human Rights into Development Cooperation: The Case of the Lome Convention", Kluwer Law International, p. 44, 2000.

49. La posición de la Unión Europea sobre el derecho al desarrollo parece estar cambiando. En este sentido, la embajadora de Irlanda, Mary Whelan, declaró recientemente: "En nombre de la Unión Europea, quiero reiterar nuestro compromiso con el derecho al desarrollo tal como está expresado en la Declaración y en el Programa de Acción de Viena. Este es un compromiso que también se expresa en las asociaciones y los acuerdos de desarrollo que mantenemos con diversos países de todo el mundo". Ver discurso pronunciado por la embajadora en la 60ª Sesión de la Comisión de las Naciones Unidas de Derechos Humanos, el 23 de marzo de 2004.

50. Ver Sengupta, set. 2002, pp. 12-15.

51. Ver Piron, 2003, p. 56.

52. Id., ibid.

53. Hunt, 2002, pp. 113-114.

54. Sengupta, 2002.

55. Entrevistas concedidas en Bruselas los días 26 y 27 de mayo de 1993, citadas en W. Brown, 2002, p. 134.

56. Para una discusión del papel de los derechos humanos en la política exterior de los países desarrollados, ver P. Baehr, 1996.

57. Véase "The Incorporation of Economic, Social and Cultural Rights into the United Nations Development Assistance Framework (UNDAF) Process". Comentarios adoptados por la Comisión de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 15 de mayo de 1998, párrafo 5, citado en Anne Orford, 2001, pp. 127-172.

58. Esta es, según algunos autores, la condicionalidad en estado puro. Ver P. Hilpold, 2002, pp. 53 a 63-64.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALSTON, Philip y QUINN, Gerard. "The Nature and Scope of State Parties' Obligations under the International Covenant on Economic Social and Cultural Rights". 9 *Human Rights Quarterly*, 156, 1987.
- ARTS, Karin. "Integrating Human Rights into Development Cooperation: The Case of the Lome Convention". *Kluwer Law International*, 2000.
- BAEHR, Peter. *The Role of Human Rights in Foreign Policy*. 2.ed. Macmillan Press Limited, 1996.
- BROWN, William. *The European Union and Africa*. Londres: I. B. Tauris, 2002.
- CRAVEN, Mathew. "The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. A Perspective on its Development". Oxford: Clarendon Press, 1995.
- HILPOLD, Peter. "EU Development Cooperation at a Crossroads: The Cotonou Agreement of 23 June 2000 and the Principle of Good Governance". 7 *European Foreign Affairs Review*, n. 1, pp. 53-72, 2002.
- HUNT, Paul. "Using Rights as a Shield". *Human Rights Law and Practice*, v. 6, n. 2, jun. 2002.
- MARKS, Stephen. "Obstacles to the Right to Development". *Working Paper* n. 17, pp. 2-6, 2003. Disponible en <http://www.hsph.harvard.edu/fxbcenter/FXBC_WP17—Marks.pdf>. Consultado el 15 de marzo de 2005.
- MAXWELL, Simon y RIDDELL, Roger. "Conditionality or Contract: Perspectives on Partnership for Development". *Journal of International Development*, v. 10, n. 2, pp. 256-261, 1998.
- ORFORD, Anne. "Globalisation and the Right to Development". In: P. ALSTON (ed.), *Peoples' Rights*. Oxford: Oxford University Press, 2001.
- PIRON, Laure-Hélène. *The Right to Development: A Review of the Current State of the Debate for the Department of International Development*. Abril de 2002. Disponible en <http://www.odi.org.uk/pppg/publications/papers_reports/dfid/issues/rights01/right_to_dev.pdf>. Consultado el 25 de enero de 2005.

_____. "Are Development Compacts Required to Realize the Right to Development?". In: Franciscans International (ed.) *Right to Development: Reflections on the First Four Reports of the Independent Expert on the Right to Development*, pp. 46-61. Ginebra, 2003.

SEN, Amartya. *Development as Freedom*. Oxford: Oxford University Press, 1999.

SENGUPTA, Arjun. "Second Report of the Independent Expert on the Right to Development". E/CN.4/2000/WG.18/CRP.1. 11 set. 2000. Disponible en: <<http://www.unhchr.ch/huridocda/huridoca.nsf>>. Consultado el 24 de enero de 2005.

_____. "Fourth Report of the Independent Expert on the Right to Development". E/CN.4/2002/WG.18/2. 20 dic. 2001. Disponible en: <<http://www.unhchr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/TestFrame>>. Consultado el 15 de marzo de 2005.

_____. "Fifth Report of the Independent Expert on the Right to Development". E/CN.4/2002/WG.18/6. 18 set. 2002. Disponible en: <<http://www.unhchr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/>>. Consultado el 24 de enero de 2005.

_____. "On the Theory and Practice of the Right to Development". 24 *Human Rights Quarterly*, nov. 2002. Disponible en: <http://muse.jhu.edu/journals/human_rights_quarterly/>. Consultado el 24 de enero de 2005.