

2006
Número 4 • Año 3
Edición en Español

● **Fernande Raine**

El desafío de la mensuración en derechos humanos

● **Mario Melo**

Últimos avances en la justiciabilidad de los derechos indígenas en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos

● **Isabela Figueroa**

Pueblos indígenas versus petroleras:
Control constitucional en la resistencia

● **Robert Archer**

Los puntos fuertes de distintas tradiciones: ¿Qué es lo que se puede ganar y lo que se puede perder combinando derechos y desarrollo?

● **J. Paul Martin**

Relectura del desarrollo y de los derechos: Lecciones desde África

● **Michelle Ratton Sanchez**

Breves consideraciones sobre los mecanismos de participación de las ONGs en la OMC

● **Justice C. Nwobike**

Empresas farmacéuticas y acceso a medicamentos en los países en desarrollo: El camino a seguir

● **Clóvis Roberto Zimmermann**

Los programas sociales desde la óptica de los derechos humanos: El caso del Bolsa Família del gobierno Lula en Brasil

● **Christof Heyns, David Padilla y Leo Zwaak**

Comparación esquemática de los sistemas regionales de derechos humanos: Una actualización

● **Reseña**



SUR – REVISTA INTERNACIONAL DE DERECHOS HUMANOS es una revista semestral publicada en inglés, portugués y español por Sur – Red Universitaria de Derechos Humanos. Disponible en Internet en <www.surjournal.org>

CONSEJO EDITORIAL

Christof Heyns

Universidad de Pretoria (Sudáfrica)

Emilio García Méndez

Universidad de Buenos Aires (Argentina)

Fifi Benaboud

Centro Norte-Sur del Consejo de la Unión Europea (Portugal)

Fiona Macaulay

Universidad de Bradford (Reino Unido)

Flavia Piovesan

Pontificia Universidad Católica de São Paulo (Brasil)

J. Paul Martín

Universidad de Columbia (Estados Unidos)

Kwame Karikari

Universidad de Ghana (Ghana)

Mustapha Kamel Al-Sayyed

Universidad de El Cairo (Egipto)

Richard Pierre Claude

Universidad de Maryland (Estados Unidos)

Roberto Garretón

Ex – Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (Chile)

EDITOR

Pedro Paulo Poppovic

COMITÉ EJECUTIVO

Andre Degenszajn

Daniela Ikawa

Juana Kweitel

Laura Mattar

DISEÑO GRÁFICO

Oz Design

EDICIÓN

Daniela Ikawa

EDICIÓN DE ARTE

Alex Furini

COLABORACIONES

Ada Solari, David Rondon, Elzira Arantes, Fernanda Pannunzio, Irene Linda Atchison, Katherine Fleet, Lucia Nader, Miriam Osuna, Mirta Aprile y Noemía de A. Ramos

DISTRIBUCIÓN

Camila Lissa Asano

IMPRESIÓN

Pro! Editora Gráfica Ltda.

SUSCRIPCIÓN Y CONTACTO

Sur – Rede Universitária de Direitos Humanos

Rua Pamplona, 1197 – Casa 4

São Paulo/SP – Brasil – CEP 01405-030

Tel. (5511) 3884-7440 – Fax (5511) 3884-1122

E-mail <surjournal@surjournal.org>

Internet <www.surjournal.org>

SUR – RED UNIVERSITARIA DE DERECHOS HUMANOS es una red de académicos cuya misión es fortalecer la voz de las universidades del Hemisferio Sur en el debate sobre derechos humanos y justicia social, así como promover una mayor cooperación entre estas y las Naciones Unidas. SUR es una iniciativa ligada a Conectas Derechos Humanos, una organización internacional sin fines de lucro con sede en Brasil. (Sitios de Internet: www.conectas.org y www.conectasur.org)

CONSEJO CONSULTIVO

Alejandro M. Garro
Universidad de Columbia (Estados Unidos)

Antonio Carlos Gomes da Costa
Modus Faciendi (Brasil)

Bernardo Sorj
Universidad Federal de Rio de Janeiro/Centro Edelstein (Brasil)

Bertrand Badie
Sciences-Po (Francia)

Cosmas Gitta
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD (Estados Unidos)

Daniel Mato
Universidad Central de Venezuela (Venezuela)

Eduardo Bustelo Graffigna
Universidad Nacional de Cuyo (Argentina)

Ellen Chapnick
Universidad de Columbia (Estados Unidos)

Ernesto Garzon Valdés
Universidad de Maguncia (Alemania)

Fateh Azzam
Universidad Americana en El Cairo (Egipto)

Guy Haarscher
Universidad Libre de Bruselas (Bélgica)

Jeremy Sarkin
Universidad de Western Cape (Sudáfrica)

João Batista Costa Saraiva
Tribunal Regional de Niños y Adolescentes de Santo Ângelo/RS (Brasil)

Jorge Giannareas
Universidad de Panamá (Panamá)

José Reinaldo de Lima Lopes
Universidad de São Paulo (Brasil)

Julia Marton-Lefevre
Universidad para la Paz (Costa Rica)

Lucía Dammert
FLACSO (Chile)

Luigi Ferrajoli
Universidad de Roma (Italia)

Luiz Eduardo Wanderley
Pontificia Universidad Católica de São Paulo (Brasil)

Malak Poppovic
Fundación de las Naciones Unidas (Brasil)

Maria Filomena Gregori
Universidad de Campinas (Brasil)

Maria Herminia Tavares de Almeida
Universidad de São Paulo (Brasil)

Mario Gómez Jiménez
Fundación Restrepo Barco (Colombia)

Miguel Cillero
Universidad Diego Portales (Chile)

Milena Grillo
Fundación Paniamor (Costa Rica)

Mudar Kassir
Universidad Birzeit (Palestina)

Oscar Vilhena Vieira
Facultad de Derecho de la Fundación Getúlio Vargas (Brasil)

Paul Chevigny
Universidad de Nueva York (Estados Unidos)

Philip Alston
Universidad de Nueva York (Estados Unidos)

Roberto Cuéllar M.
Instituto Interamericano de Derechos Humanos (Costa Rica)

Roger Raupp Rios
Universidad Federal de Rio Grande do Sul (Brasil)

Shepard Forman
Universidad de Nueva York (Estados Unidos)

Victor Abramovich
Centro de Estudios Legales y Sociales (Argentina)

Victor Topanou
Universidad Nacional de Benin (Benin)

Vinodh Jaichand
Centro Irlandés de Derechos Humanos, Universidad Nacional de Irlanda (Irlanda)

PRESENTACIÓN



Circulación libre y creativa de ideas

En la mayoría de los países, tanto del norte como del sur, los derechos de autor se encuentran protegidos. Recientemente, esta protección se ha profundizado aún más debido a la creciente estandarización de las legislaciones nacionales basadas en los acuerdos internacionales de propiedad intelectual.

El derecho del autor crea para su titular un derecho exclusivo para autorizar el uso de su obra. Así, toda forma de utilización de una obra protegida está, en principio, vedada. Consecuentemente, para editar, copiar, distribuir o traducir una obra intelectual es necesaria la autorización previa de su autor.

Esa concesión de derechos exclusivos al autor apunta, en principio, a promover el desarrollo económico, social y cultural actuando como un incentivo. Sin embargo, esta protección puede resultar en la limitación del acceso a la información y así restringir el ejercicio de la libertad de expresión y el acceso a la cultura.

Para enfrentar este riesgo creciente, desde 2003 un movimiento mundial orientado a la preservación del interés público procura flexibilizar algunos aspectos de la protección de los derechos de autor. En este contexto la iniciativa Creative Commons (ver <http://creativecommons.org/>) ha creado un nuevo tipo de licencias a través de las cuales el autor puede decidir qué tipos de usos de su obra permite. De este modo, en vez de utilizar la expresión "todos los derechos reservados" puede usarse la expresión "algunos derechos reservados". Asimismo, utilizando las facilidades ofrecidas por Internet para la distribución de contenido, Creative Commons creó un conjunto de símbolos de inmediata comprensión que identifican cuáles son las formas de utilización de obras que fueron permitidas por su autor.

La **Revista Sur** busca crear un diálogo sur - sur y un espacio para el debate crítico sobre derechos humanos. El éxito de Revista depende de que ella se encuentre al alcance del

mayor número de personas. La exclusividad y la protección contra su reproducción con fines no comerciales atenta directamente contra sus objetivos.

Por ello hemos invitado a los autores que publican en este número de la Revista a otorgar una licencia que permite la reproducción de sus artículos con fines no comerciales siempre que se cite su fuente y se reconozca su autoría (Creative Commons: Atribución - No Comercial - Compartir Igual 2.5). La licencia se encuentra disponible en el <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/2.5/deed.en>, en su versión en inglés y en los otros idiomas de edición de la Revista.

En virtud de esta licencia, reproducir los artículos para fines no comerciales está permitido, incluso se puede fotocopiar la Revista en su versión integral o traducir los artículos (generado lo que es llamado una obra derivada).

Invitamos a nuestros lectores a sumarse a este movimiento global permitiendo la libre reproducción de su producción académica para fines no comerciales. De este modo estaremos contribuyendo colectivamente a ampliar el ámbito del debate público de ideas.

Licencia Creative Commons 2.5:



Atribución. Usted debe atribuir la obra en la forma especificada por el autor o el licenciante.



No Comercial. Usted no puede usar esta obra con fines comerciales.



Compartir Obras Derivadas Igual. Si usted altera, transforma, o crea sobre esta obra, sólo podrá distribuir la obra derivada resultante bajo una licencia idéntica a ésta.

Agradecemos a Carolina Almeida Antunes Rossini (carolrossini@fgv.br) del Centro de Tecnología y Sociedad de la Fundación Getúlio Vargas de Rio de Janeiro (www.diretorio.fgv.br/cts) por la colaboración para la adopción de Creative Commons por parte de la Revista Sur.

Agradecemos también a los siguientes profesores por su contribución en la selección de artículos: Alejandro Garro, Bernardo Sorj, Christof Heyns, Laura Musa, Fiona Macaulay, Flavia Piovesan, Florian Hoffmann, Jeremy Sarkin, Malak Poppovic, Paul Chevigny, Richard Claude, Roberto Garretón, Usha Ramanathan, y Vinodh Jaichand.

CONTENIDOS

FERNANDE RAINE	7	El Desafío de la Mensuración en Derechos Humanos
MARIO MELO	31	Últimos avances en la justiciabilidad de los derechos indígenas en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos
ISABELA FIGUEROA	51	Pueblos indígenas versus petroleras: control constitucional en la resistencia
ROBERT ARCHER	83	Los puntos fuertes de distintas tradiciones: ¿Qué es lo que se puede ganar y lo que se puede perder combinando derechos y desarrollo?
J. PAUL MARTIN	93	Relectura del Desarrollo y de los Derechos: Lecciones de África
MICHELLE RATTON SANCHEZ	105	Breves consideraciones sobre los mecanismos de participación de las ONGs en la OMC
JUSTICE C. NWOBIKE	129	Empresas farmacéuticas y acceso a medicamentos en los países en desarrollo: El camino a seguir
CLÓVIS ROBERTO ZIMMERMANN	147	Los programas sociales desde la óptica de los derechos humanos: El caso del Bolsa Familia del gobierno Lula en Brasil
CHRISTOF HEYNS, DAVID PADILLA y LEO ZWAAK	165	Comparación esquemática de los sistemas regionales de derechos humanos: Una actualización
RESEÑA	174	<i>Mary Robinson, a voice for human rights</i> (Kevin Boyle ed.). Revisado por Florian Hoffmann

ROBERT ARCHER

Robert Archer es el director ejecutivo del Consejo Internacional para la Política de los Derechos Humanos en Ginebra. Antes de ingresar al Consejo, Archer fue Consultor de Políticas de *Christian Aid*. Se graduó en Filosofía y Literatura en la Universidad de Cambridge y en Estudios Africanos en la *School of Oriental and African Studies* (Londres). Es profesor e investigador en Madagascar y autor de libros sobre Madagascar y Sudáfrica.

RESUMEN

Este trabajo destaca puntos fuertes y débiles del enfoque de derechos humanos y del enfoque de desarrollo. Analiza qué se gana y qué se pierde al fusionar una tradición con la otra y discute en qué caso se perjudicarán o se beneficiarán los sectores más pobres. (Original en inglés.)

PALABRAS CLAVES

Derechos humanos – Desarrollo – Pobreza – Exclusión



Este artículo es publicado bajo licencia *creative commons* (ver Presentación)

LOS PUNTOS FUERTES DE DISTINTAS TRADICIONES: ¿QUÉ ES LO QUE SE PUEDE GANAR Y LO QUE SE PUEDE PERDER COMBINANDO DERECHOS Y DESARROLLO?*

Robert Archer

Las relaciones entre las políticas de “derechos humanos” y de “desarrollo” han sido muy discutidas recientemente. Uno de los motivos por los cuales esto ocurre, es que los derechos humanos y el derecho internacional de los derechos humanos ocupan un lugar de mayor destaque en las políticas internacionales. Otro motivo es que las políticas de desarrollo oficial pasaron a concentrarse con mayor énfasis en la pobreza y en sus causas. Esto produjo que aquellos que determinan las políticas pasaran a considerar las características de la pobreza (“¿quién la causa y quién tiene la responsabilidad de impedirla?”), a su vez, llevó a ciertos sectores a utilizar un “enfoque basado en los derechos”. Un tercer motivo es que en la dirección opuesta, los activistas de los derechos reconocieron que habiéndose concentrado durante años, esencialmente en los derechos civiles y políticos, necesitaban volcarse con la misma dedicación a los derechos sociales y económicos para continuar siendo relevantes. Esto los llevó a entrar en contacto con activistas y profesionales del desarrollo que suelen poseer una experiencia mucho mayor en el trabajo con las comunidades más pobres.

Sin embargo, construir una red de relaciones no ha sido muy sencillo. Los activistas profesionales de ambas partes tienen orgullo de sus propias tradiciones y de sus valores y raramente están familiarizados con los del otro lado. Los profesionales del desarrollo

*Esta es la versión editada de un trabajo presentado en una conferencia organizada en febrero de 2005, por el *Institute for Development Policy and Management* de la Universidad de Manchester, titulado *Winners and Losers from Rights-Based Approaches to Development: What can be gained and what might be lost through adopting a rights-based approach to pro-poor development?** Sur agradece a la Universidad la autorización para la reproducción de este trabajo.

a menudo sienten que el sistema profundamente ordenado auspiciado por los profesionales de los derechos humanos, con un lenguaje jurídico, es evasivo y a veces inadecuado. Por otro lado, los profesionales de derechos humanos se impacientan frecuentemente con las características usualmente pragmáticas del desarrollo.

Esta situación, nos invita a reflexionar cuidadosamente sobre los puntos fuertes y débiles de los enfoques basados en los derechos y los que priorizan el desarrollo. ¿Qué se gana con fusionar una tradición con la otra y qué se puede perder? Especialmente, ¿en qué caso se perjudicarán o se beneficiarán los sectores más pobres? Este trabajo examina, sucintamente, algunas de estas cuestiones.

Críticas a los derechos

Veamos, en primer lugar, ¿dónde reside la diferencia de carácter de los enfoques de derechos humanos y de desarrollo? Al contrario de las teorías políticas y económicas o de los modelos de desarrollo y gobernanza, que son pragmáticos, el enfoque de derechos humanos es de carácter sistémico. Se construye alrededor de un cuerpo de principios de los cuales derivan las políticas y también muchos de los supuestos y reales puntos débiles de este enfoque.

El enfoque sistémico implica que la estructura de los derechos humanos es más transparente y ordenada que otras estructuras; es más coherente y más lógica. No en vano los proponentes de los derechos humanos enfatizan el valor que dan a la universalidad y a la interdependencia. El sistema que defienden es muy poderoso, no sólo porque tiene una amplia aplicación, sino también porque los derechos son coherentes entre sí (en la mayor parte de los casos) y se apoyan mutuamente. La libertad de expresión sustenta tanto la participación política como el acceso a los derechos económicos y sociales. El derecho a la salud es relevante para la realización de muchos derechos, no solo el derecho a la vida sino también a muchos otros. Sin embargo, como consecuencia, los defensores de los derechos humanos no pueden cambiar el curso de las cosas fácilmente, no son flexibles, no se encuadran fácilmente en la realización de políticas en un área (suministro de agua potable, por ejemplo) sin considerar otros aspectos (educación, participación política). Encuentran dificultades para negociar e intercambiar. En esto se diferencian de los enfoques más pragmáticos que cuando es necesario cambian sus metodologías con celeridad.

El hecho de que muchos activistas de los derechos humanos no estén familiarizados con la historia y las tradiciones de otras ramas del conocimiento tampoco ayuda en la comunicación. Por ejemplo, muchas veces no saben que los profesionales del desarrollo trabajaron durante muchos años hasta llegar a las nociones de participación e inclusión. Muchos creen que fueron los intelectuales del área de derechos humanos los que inventaron y trajeron estas ideas a los desarrollistas. Esta falta de conocimiento, que obviamente muchas veces es mutua, es uno de los principales obstáculos para una comunicación directa entre las disciplinas.

Es lamentable, aunque no sorprendente que como resultado, los defensores de los derechos humanos se hayan ganadola reputación de juzgar el desempeño de los otros sin embarrarse las manos en el sucio negocio del desarrollo; o que las relaciones entre los activistas de derechos humanos y los profesionales dedicados a otras disciplinas (economistas, especialistas en desarrollo, doctores, consultores de gobernabilidad) sean frecuentemente obstaculizadas por críticas que justifican la falta de voluntad de muchas instituciones (tales como ONG, gobierno y organismos internacionales) para utilizar el enfoque de derechos.

¿Cuáles son estas críticas?, ¿son justificadas? Este trabajo no puede discutir las detalladamente, pero es necesario señalarlas para que sean examinadas, porque mientras no se lo haga no seremos capaces de comprender hasta dónde la postura de los derechos humanos puede ser una herramienta de ayuda o cuándo necesita de ayuda. A modo de ilustración citaremos algunos ejemplos.

Uno de ellos es que los derechos humanos son “políticos”. Se alega que los defensores de los derechos humanos son inherentemente críticos al gobierno, pero que están más preocupados en culpar que en cambiar las cosas. Este es uno de los aspectos de la crítica de que “ellos no se ensucian las manos”, que mencionamos anteriormente. No creo que este planteo se sostenga. El papel de vigilante es vital, incluso si el mismo resulta molesto. Además muchas más organizaciones de derechos humanos se están uniendo a las instituciones gubernamentales en un proceso de reforma. Es interesante que lo estén haciendo, precisamente porque advierten que lamentar o culpar no basta para transformar a un gobierno o a una sociedad. Específicamente, donde las instituciones son de hecho incompetentes o disfuncionales, la simple queja no ayuda. Sin embargo, la crítica es problemática, fundamentalmente porque la falla de ser “política” puede ser imputada igualmente a las agencias de desarrollo. Se dice que interfieren en otros países, para hacerlo en su propio interés nacional, o para apoyar sus propias convicciones y lo hacen de forma irresponsable debido al poder económico que sus presupuestos les confieren.

Otra crítica es que los métodos de los derechos humanos se concentran en los individuos y en los derechos individuales y no en los deberes. Esto tiene algún fundamento cuando se deja de lado el derecho al desarrollo y otros intentos de promover los derechos colectivos. Un punto fuerte de los enfoques económicos y de desarrollo es que tratan de macro objetivos e inversiones a largo plazo. Pueden considerar amplios procesos de cambio y planificar a través de una ruptura y perjuicio a corto plazo, teniendo como objetivo una mejora a largo plazo.

Esta crítica a los defensores de los derechos humanos se vincula a otras dos: que ellos sólo piensan en el presente y únicamente admiten el progreso en una sola dirección. Se argumenta que este enfoque es profundamente inverso a la experiencia del desarrollo. Los defensores del desarrollo son modernistas y progresistas, pero asumen que algunos sufrirán durante el proceso, que las personas que viven ahora

sufrirán alguna pérdida en beneficio de la próxima generación o la de sus hijos; el desarrollo es un proceso largo y complejo. Un realista de este tipo considera que los defensores de los derechos humanos no son capaces de equilibrar los beneficios para muchos contra el perjuicio para una minoría, o grandes beneficios para el futuro contra un perjuicio gerenciable ahora. Como resultado – se alega –, que obcecados por los detalles, los defensores de los derechos humanos dejan de ver el escenario completo. Condenan el progreso que origina un paso atrás para permitir dos pasos adelante. Solamente están preocupados con las violaciones de los derechos humanos de *ahora*, de *aquí* y en este *lugar*.

Hay una cierta verdad en esto. Los defensores de los derechos humanos consideran difícil contextualizar las pérdidas y las violaciones a los derechos humanos, sea en el espacio o en el tiempo, o minimizar la pérdida de un grupo de personas contra las ventajas para un grupo mayor. Sin embargo, esta supuesta debilidad también es un punto fuerte. Evidentemente, esta es una de las principales fallas del desarrollo y seguramente del exceso de planificación económica, concentrados en beneficios a largo plazo o beneficios para la mayoría ignorando los perjuicios sufridos por las comunidades más olvidadas e invisibles. Es en estos casos, que el interés específico que el enfoque de derechos humanos tiene por los individuos y por aquellos que sufren discriminación o pérdidas, proporciona un equilibrio adecuado, una conciencia, podría decirse, para un enfoque macro de mayor desarrollo y planificación económica.

Además, otra crítica es el “rechazo a la elección”. Dicen que los defensores de los derechos humanos esquivan las decisiones difíciles, por ejemplo, entre dos bienes (educación o salud, asfalto o saneamiento) y rechazan la disciplina provocada por recursos limitados y escasez que los economistas consideran como segura.

Este también es un desafío más real. Por los motivos anteriormente mencionados, los defensores de los derechos humanos consideran difícil negociar, optar por un derecho a costa de otro. No les gusta aceptar que se le dé un puesto a un profesor en vez de a una enfermera, cuyos servicios son igualmente esenciales. Aunque teóricamente esté justificada, esta actitud puede llevar a una postura indecisa y a una toma de decisiones irreales.

Frente a lo expuesto se imponen dos comentarios. Uno es que en la actualidad está en marcha un trabajo – por ejemplo, dentro de la Organización Mundial de la Salud (OMS) y en muchos países sobre el análisis de sus presupuestos –, que puede permitir que los tomadores de decisiones apliquen los principios y métodos de los derechos humanos de manera útil para la toma de decisiones. En segundo lugar, es un punto fuerte de los derechos humanos que perciban el progreso de forma interconectada. La educación no puede mejorar sin que mejore la salud y la salud no puede mejorar sin mejorar el acceso a la alimentación y así por delante. Esta disciplina paralela, complementaria a la disciplina de la escasez es un desestímulo útil para los enfoques de “solución rápida” o de “causa única” que afectaron a muchos modelos de desarrollo en el pasado

Establecer comparaciones útiles

Podríamos agregar otros ejemplos. Creo que lo que surge de una lista de esas es que el éxito o el fracaso dependen de los patrones de juicio usados en la evaluación. Actualmente, los patrones con los cuales los enfoques del desarrollo y los enfoques de los derechos humanos son juzgados, muchas veces no son explícitos ni compartidos y puede que no sean los mejores o los más adecuados.

Por ejemplo, ni el desarrollo ni los derechos humanos poseen buenos antecedentes en lo que se refiere a influencia o cambios profundos en los casos más graves. Los países más pobres, los menos estratégicos y con menos recursos no hicieron un rápido progreso rumbo al fin de la pobreza, incluso cuando (algunos dirían “porque”) recibieron un gran volumen de ayuda. Actualmente, algunas grandes historias de éxito son países como China y en el pasado fueron países como Corea. Asimismo, las reformas de los derechos humanos funcionan mejor en los Estados en los que hay capacidad de regulación por parte del gobierno, que poseen aspectos positivos, tales como una sociedad civil activa y una fuerte tradición jurídica. De hecho, sería raro suponer que el desarrollo económico y social tendría mejores resultados en las sociedades más pobres y más débiles o que la reforma de los derechos humanos avanzaría fácilmente en las sociedades que son más resistentes a sus valores. Sin embargo, ambos procesos se suelen juzgar en base a los peores casos.

Por lo tanto, es vital comprender cuáles son las críticas sólidas y cuáles las inconsistentes. Esto significa evaluar hasta qué punto el desarrollo y los defensores de los derechos humanos poseen puntos fuertes y puntos débiles iguales o diferentes y cuáles son.

La verdad es que ningún sistema funciona en la teoría: funciona en la práctica porque las personas lo hacen funcionar y lo ajustan a la realidad. Los derechos humanos aplicados a rajatabla, sin espíritu crítico, producirán resultados absurdos. Los planes de desarrollo, como ya sabemos, (especialmente los grandes) que se introducen sin juicio crítico producen elefantes blancos y catástrofes.

Estamos en un punto en el que deberíamos probar las cosas, trabajar en conjunto para ver si estamos usando los mismos términos para decir las mismas cosas y para ver qué es lo que funciona. El tiempo para teorizar no es necesariamente pasado, pero lo que es realmente necesario es una mayor experiencia para unir las cosas y ver lo que funciona. Hasta ahora, la experiencia sugiere que la estructura conceptual de los derechos humanos no será siempre útil pero sí puede proveer patrones políticos, económicos y sociales útiles para la planificación y para la toma de decisiones y posteriormente para monitorearlas y evaluarlas.¹

En el futuro, si esta previsión es correcta podemos esperar un período relativamente confuso, en el que organizaciones de diferentes tipos intentarán muchas formas distintas de trabajo. Algunas aplicarán métodos y principios de los derechos humanos de manera consciente. Otras trabajarán de manera más heterogénea; y

muchas, al aplicar los derechos humanos de manera explícita, obrarán coherentemente con los mismos. Muchas prácticas buenas de desarrollo son coherentes con este último enfoque. Las lecciones que emergen serán similarmente heterogéneas y difíciles de comparar; pero donde los métodos y la práctica de los derechos humanos producen de hecho beneficios (aumentando la efectividad de las políticas que apuntan a reducir la pobreza o los riesgos para aquellos que las implementan) se adoptarán cada vez más. De esta forma, la utilización de los derechos humanos por el desarrollo se hará más frecuente, a diferencia de hoy en día y los activistas de los derechos humanos tal vez aprendan a tolerar la adopción paulatina de métodos de defensa de los derechos humanos que los activistas del desarrollo seguramente preferirán.

Puntos fuertes de los derechos humanos

En este contexto, se deben subrayar dos principales puntos fuertes de la estructura conceptual de los derechos humanos.

El primer punto es lo opuesto a otra crítica contra los derechos humanos: que son abstractos y legalistas. Ya se dijo que la estructura es sistémica, lo que la convierte en una fuente de puntos fuertes y puntos débiles. Consecuentemente, la estructura conceptual también adquiere una forma jurídica y esto significa que su uso es complejo.

En primer lugar, es complejo porque los derechos humanos son, en definitiva, un lenguaje *popular*, con el que casi todos pueden identificarse, el lenguaje de la dignidad humana que se encuentra en las afirmaciones iniciales de la Declaración Universal, y al mismo tiempo un lenguaje *técnico*. El derecho de los derechos humanos define entendimientos bien precisos a los que el gobierno llegó a través de la negociación. Estos entendimientos no son románticos: representan aquello en lo que los gobiernos creen constituir los límites realistas de la moral y las obligaciones políticas y económicas en relación con sus ciudadanos. Este realismo político es uno de los grandes puntos fuertes de los derechos humanos. Como el lenguaje de los derechos se basa en la negociación y los requisitos son relativamente precisos, los gobiernos los pueden utilizar para negociar entre sí.

El resultado de esto es que premisas sencillas y nobles de los derechos humanos se condicionan a través de instrumentos legales que limitan su aplicación en la práctica. Esto es que las hace realistas y potencialmente (o verdaderamente) eficaces, pero este es el segundo motivo por el cual en la práctica su aplicación es complicada y frecuentemente anti-intuitiva.

A pesar de esto, ningún otro lenguaje público u oficial proporciona algo parecido con la misma amplitud o precisión. Esto hace que la estructura conceptual de los derechos humanos sea realmente muy importante. En comparación, el desarrollo puede tener una apelación moral pero no tiene fuerza de ley. Lo mismo se puede decir sobre un buen gobierno. El derecho de los derechos humanos puede que no se aplique (y frecuentemente no se hace); los gobiernos se pueden comportar ilegalmente

(y frecuentemente lo hacen): pero la estructura conceptual de los derechos humanos ofrece instrumentos de influencia que otros discursos no poseen.

Este también es uno de los principales fundamentos de la legitimidad de los derechos humanos. Posee una profunda legitimidad porque fue acordada entre los gobiernos, además es independiente de los intereses de un único gobierno y posee autoridad legal formal. Las normas de las organizaciones de desarrollo no poseen una legitimidad de este tipo. También las organizaciones de desarrollo de todo tipo son frecuentemente acusadas de ser ilegítimas en aspectos importantes, de representar los intereses de los poderosos, de ignorar la soberanía de los países pobres, de avasallar principios democráticos, de carecer de responsabilidad, etc. Este es un motivo más por el cual aquellos que trabajan en políticas económicas y de desarrollo deben considerar con cuidado dónde pueden adoptar el lenguaje de derechos de manera útil.

Otro punto fuerte es particularmente relevante para la discusión de la pobreza. Seamos optimistas e imaginemos la postura de aquí a diez años. Los gobiernos de la OECD² (excepto los Estados Unidos que se están preparando para hacerlo) estuvieron de acuerdo con 0.7. El G-8 convino en cancelar la deuda de los países más pobres y aprobó nuevos mecanismos financieros que liberan para el desarrollo un nuevo valor igual al presupuesto de ayuda. El FMI reevaluó sus reservas en oro. El mundo se unió en torno a los “Objetivos de Desarrollo del Milenio”.³ ¿Qué obstáculos importantes permanecieron en el camino del progreso sobre la pobreza?

Muchos, obviamente. Pero uno importante sería la capacidad: la capacidad de los países más pobres de absorber y administrar, invertir y reinvertir de manera eficaz, mayores caudales de recursos. Esto obviamente es un problema tanto político como económico. La capacidad de absorción ha sido una fuente de riesgo político desde que la OECD decidió enfocar su ayuda hacia los más pobres en vez de dirigirla a una parcela más amplia de países en desarrollo. Es lo mismo que ocurre cuando grandes donadores, impresionados por la calidad del trabajo de pequeñas ONG, hacen donaciones excesivas y las destruyen.

No existe una manera sencilla y rápida de desarrollar instituciones financieras y de gobernanza eficaces. Es necesario que estén enraizadas en la sociedad y haber conseguido legitimidad. Dicho esto, los derechos humanos pueden hacer una contribución distintiva y vital en esta área. Aquí haré una referencia a otra crítica, especialmente injusta. Muchas veces, aún se culpa a los defensores de los derechos humanos por minar la soberanía e imponer valores internacionales extranjeros a los países. Esta es una variante del argumento de que “los derechos humanos son políticos”. Es injusta porque la estructura conceptual de los derechos humanos, de hecho, se centra claramente en las obligaciones nacionales. Coloca la responsabilidad y la autoridad de los gobiernos nacionales en el centro de sus acuerdos y lo hace de manera precisa por los motivos que indiqué anteriormente: la estructura fue negociada y pactada entre los gobiernos en todo su realismo⁴.

Un mérito fundamental de la estructura conceptual de los derechos humanos es que la misma instituye diferentes mecanismos y formas de verificación que obligan

a los gobiernos a ser más transparentes y responsables de lo que normalmente quisieran ser. Las mejores formas de verificación que la estructura de los derechos humanos exige – inclusión (no discriminación), comunicación de las informaciones, participación política en las decisiones y responsabilidad (sobretudo) – tienen como efecto ajustar el desempeño de las instituciones públicas (y eventualmente privadas). Pero también las torna legítimas. Si existe un régimen de derechos, aquellos a quienes las instituciones afectan tienen acceso a las informaciones sobre sus políticas, son capaces de divulgar sus puntos de vista y pueden ver que se obliga a las instituciones involucradas a informar y justificar su conducta. Nuevamente el sistema posee una base legal con la precisión y legitimidad adicional que esto implica.

Una vez más, no existen atajos. No hay una varita mágica. Los activistas de derechos humanos están tan preocupados como los demás por el ritmo glacial de la mayor parte de las mejoras institucionales y tan deprimidos como los desarrollistas por la ineficacia de sus acciones. No obstante, a largo plazo, la estructura de los derechos humanos ofrece un camino para alcanzar las mejores instituciones y es un camino más sólido que muchos otros, porque crea mecanismos que generan responsabilidad local y nacional, así como un mejor desempeño. El sistema no impone valores extranjeros (el desarrollo hace eso con mucha más frecuencia y de forma más arbitraria). Con firmeza, coloca la responsabilidad sobre el gobierno nacional para hacerlo responsable públicamente y lo hace legítimamente porque los gobiernos nacionales firmaron las normas en cuestión.

Este es un segundo motivo importante por el cual los profesionales de gobernanza y desarrollo deben buscar maneras de utilizar la estructura conceptual de los derechos humanos donde quiera que puedan, cuando busquen reforzar la capacidad de desempeño institucional. No es siempre fácil hacerlo; ni la estructura conceptual de los derechos humanos es más rápida o eficaz. Pero se construye en base a la legitimidad política y democrática y esto es un bien inestimable cuando se busca un cambio sustentable.

La inclusión es un valor común

Concluiré con un comentario final sobre la pobreza y la inclusión. Intenté argumentar que uno de los puntos fuertes de los derechos humanos es que se concentran en aquellos que son excluidos. Esto obliga a los que hacen política a preguntarse ¿quién no se benefició?, ¿a quién se olvidó?, ¿a quién se excluyó? Esto ofrece herramientas correctivas valiosas para los planificadores del desarrollo predisuestos a producir progreso e ignorar a las minorías que muchas veces son bastante invisibles y olvidadas.

Por motivos muy válidos, las organizaciones de desarrollo se concentraron en la pobreza en los últimos años. La prueba política de las normas de desarrollo ahora es si logran reducir la pobreza extrema. Sugerí que esto crea un riesgo político, que el público más amplio puede desilusionarse con el proyecto en su totalidad

(en el ámbito nacional y en los países donadores) si no se alcanza un progreso rápido (aunque este progreso rápido sea imposible).

Entretanto, hay otro riesgo político que ambos movimientos deberían evitar. Ninguno de ellos es minoritario. El objetivo del desarrollo es, o debería ser, que toda la sociedad se beneficiara del mismo. Obviamente esto debe incluir a los más pobres, a los marginados y excluidos, a aquellos que tienen menos recursos, los más oprimidos. Ellos constituyen la prueba definitiva del compromiso. Pero *todos* se deben beneficiar del desarrollo y del progreso y de hecho, los que son pobres no mejorarán su situación a menos que la sociedad como un todo prospere. Este es un mensaje político crucial para que las políticas a favor de los pobres obtengan el apoyo de la clase media en los países de renta media o de un público más amplio en los países industrializados. El desarrollo concierne a todos, no solo a los ricos, pero tampoco únicamente a los pobres.

Lo mismo vale para los derechos humanos. Cabe a cada persona reivindicar sus derechos. Estos empoderan a todos. Este es un mensaje mucho más amplio del que solamente se concentra en los muy pobres, o en los prisioneros políticos, o en aquellos que sufren de discriminación sistémica. En este aspecto, la universalidad de los derechos humanos es central para su credibilidad. Si el proyecto es trabajar políticamente, estos deben convocar a los ricos así como a los pobres, y deben permanecer relevantes para ambos. De hecho, es aquí que radica su verdadero poder: todos nos beneficiamos si se nos trata de manera justa, si nos sentimos seguros, si estamos protegidos contra la pobreza extrema, si estamos todos sanos y tenemos acceso a la educación. La obligación de incluir a los excluidos está claramente allí; es la prueba primordial de la justicia. Pero la legitimidad y la autoridad del proyecto – y la legitimidad y autoridad del movimiento de desarrollo también – residen en la universalidad de su apelación. Si nosotros no comunicamos esto, al final fracasaremos en lograr ambos.

NOTAS

1. El Consejo internacional recientemente realizó un trabajo sobre la experiencia de los gobiernos locales en la implementación de algunos de estos razonamientos experimentales. Véase ICHRP, "Gobierno Local y Derechos Humanos", 2005.
2. Organización Cooperación y Desarrollo Económico
3. Metas de Desarrollo del Milenio.
4. Incluso así, esta fuerza generó un punto débil. Las dificultades de ponerse de acuerdo sobre cuándo los actores internacionales pueden legítimamente intervenir en los asuntos de otros países – pacíficamente cuanto más por la fuerza, para proteger la vida, por ejemplo – frecuentemente ha paralizado la adopción de políticas concretas. Pero este es un tema para otro trabajo.

Traducción: Claudia Otero