



Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM

---

[www.juridicas.unam.mx](http://www.juridicas.unam.mx)

# **EL APORTE DEL PNUD A LA PROMOCIÓN DEL DERECHO AL DESARROLLO EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE**

VIRGINIA TRIMARCO\*

---

\* Representante Residente del PNUD en Costa Rica.

# **EL APORTE DEL PNUD A LA PROMOCIÓN DEL DERECHO AL DESARROLLO EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE**

VIRGINIA TRIMARCO

*Sumario:* I. El derecho al desarrollo: su evolución y contenido. 1. Evolución. 2. Contenido. II. La cooperación del PNUD para el desarrollo humano sostenible.

El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ha venido trabajando en América Latina y el Caribe desde el comienzo de sus actividades, en el año 1965, desarrollando una labor de cooperación para el desarrollo que ha vivido las distintas vicisitudes que la región atravesó durante este período de 35 años. La oportunidad de celebrar con el Gobierno de Costa Rica hoy, a fines de 1999, los 30 años de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y los 20 años de instalación de la Corte Interamericana en San José de Costa Rica, constituye, también, una ocasión sumamente propicia para analizar las contribuciones que el PNUD ha dado en uno de los ámbitos esenciales de los derechos humanos: el derecho al desarrollo.

Este artículo busca analizar brevemente este proceso de cooperación, a partir de dos perspectivas: La evolución internacional y regional del derecho al desarrollo y su vinculación con el desarrollo humano sostenible, concepto que define el mandato del PNUD; y la evolución del marco teórico y técnico de la cooperación del PNUD en materia de desarrollo humano sostenible, específicamente a través del Índice de Desarrollo Humano (IDH), contribución sustancial a la medición y monitoreo del desarrollo humano en los distintos países del mundo.

## **I. EL DERECHO AL DESARROLLO: SU EVOLUCIÓN Y CONTENIDO**

### **1. EVOLUCIÓN**

El derecho al desarrollo se menciona por primera vez en las Naciones Unidas en 1966 y en el contexto de un llamado a la configuración de un nuevo orden económico interna-

cional.<sup>1</sup> No obstante, su indicación genérica en el plano universal se encuentra en instrumentos como la Carta de la Naciones Unidas de 1945, (en particular su artículo 55, incisos a, b y c), la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 y posteriormente, en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966, y otros instrumentos especializados que han sido promulgados por la Asamblea General en estas últimas décadas.

En 1969, la Asamblea General de Naciones Unidas adoptó la Declaración sobre Progreso Social y Desarrollo, sentando las bases para tratar de formular el derecho al desarrollo como un verdadero derecho humano.<sup>2</sup> Posteriormente, en 1977 la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas buscó la elaboración de un estudio que permitiera definir las dimensiones internacionales del derecho al desarrollo, sobre la base de un análisis estructural que vinculara temas globales como por ejemplo, las relaciones económicas internacionales entre países, a las violaciones de los derechos humanos. Tras un arduo proceso preparatorio, la Asamblea General de Naciones Unidas proclamó en el año de 1986 la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo, por votación de 146-1 y 8 abstenciones.<sup>3</sup> A pesar que la Declaración no es vinculante y que, por esa razón, no ha generado obligatoriedad ni instancias de tipicidad y justiciabilidad internacional, lo cierto es que sirvió para que se tomaran en los años posteriores, medidas y actividades que han contribuido a ir formulando con mayor profundidad el carácter jurídico del derecho al desarrollo.<sup>4</sup>

Desde el año de 1981, ya la Comisión de Derechos Humanos había establecido el Grupo de Trabajo de Expertos Gubernamentales en Derecho al Desarrollo<sup>5</sup>. Este grupo contribuyó a impulsar la Declaración de 1986 y reuniones de seguimiento de la misma, y en cierta forma, sentó las bases de trabajo para la Consulta Global sobre Derecho al Desarrollo de 1990 en Ginebra.<sup>6</sup>

---

1 Alston, O. "The right to development at the International Level", en R-J Dupuy (ed.) *Le droit de développement au plan international*, 1980, citado en Rosas, Allan, "The Right to Development", en *Economic, Social and Cultural Rights*, Ed. by Asbjorn Eide, Catarina Krause and Allan Rosas, Martinus Nijhof Publishers. p. 247.

2 Así Resolución de la Asamblea General 2542 (XXIV) de Diciembre 11, 1969.

3 Asamblea General, Resolución 41-128 de Diciembre 4, 1986, Ver, Álvarez Vita, Derecho al Desarrollo, 1988, pp. 43-64. (Comisión Andina de Juristas, IIDH, Lima, 1988). El voto en contra fue de los Estados Unidos. Las abstenciones fueron de los países escandinavos (con la excepción de Noruega que votó a favor) y también las abstenciones de Alemania, Israel, Japón y el Reino Unido. La razón de la oposición de los Estados Unidos y la abstención de los países industrializados parece encontrarse en los compromisos de cooperación internacional implícitos en el texto de la Declaración, a pesar de su vaguedad y generalidad en algunos artículos.

4 Para una relación de las actividades desarrolladas entre 1986 y 1993, ver el Reporte del Grupo de Trabajo sobre Derecho al Desarrollo, Primera Sesión, Documentos ONU E-CN.4-1994, 21, p.3-5.

5 Resolución de la Comisión de Derechos Humanos No. 36 (XXXVII), de Marzo 11, 1981.

6 Ver Documento de Naciones Unidas E-CN.4-1990.Rev.1.

Tras la Conferencia Mundial de Derechos Humanos en 1993, se logra el consenso de incluir el derecho al desarrollo en la Declaración de Viena y el Programa de Acción y con esto, se marca el momento a partir del cual todos los Estados -incluso aquellos que no apoyaron inicialmente el concepto- aceptaran la inclusión del derecho al desarrollo como concepto oficial en el contexto de las Naciones Unidas.<sup>7</sup> A partir de este importante paso, se constituyen dos Grupos de Trabajo conformados por expertos, el de 1993<sup>8</sup> y al cual se le asigna la tarea de identificar un conjunto de medidas, tendientes a eliminar los obstáculos para la instrumentación de la Declaración del Derecho al Desarrollo y el de 1996<sup>9</sup>, al cual se le otorga el mandato de elaborar una estrategia para la instrumentación y promoción del derecho al desarrollo de forma integrada y multidimensional, basándose en las conclusiones del Grupo de Trabajo anterior y en las conclusiones de las Conferencias Mundiales.<sup>10</sup>

Cabe destacar, asimismo, que en 1993, con la creación de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, la Asamblea General otorga el mandato al Alto Comisionado, entre otras cosas, de guiarse en su quehacer por un reconocimiento de los derechos humanos como universales, indivisibles, interdependientes e interrelacionados y la responsabilidad especial de asegurar la realización del derecho al desarrollo, tal y como lo establece la Declaración del Derecho al Desarrollo.<sup>11</sup> Consecuentemente, con esta responsabilidad asignada, la Oficina de la Alta Comisionada, ha puesto en práctica una estrategia de promoción del derecho al desarrollo en América Latina, con especial énfasis en los derechos económicos, sociales y culturales.<sup>12</sup>

En el plano universal, el derecho al desarrollo viene a rescatar la integralidad e interdependencia de los derechos humanos - los civiles y políticos y los económicos, sociales y culturales, cuya separación artificial ha limitado la realización plena de los principios y propósitos de los derechos humanos plasmados en la Carta de las Naciones Unidas.

Por otra parte, dentro del sistema regional,<sup>13</sup> el artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica), consagra también un

---

7 UN doc. E/CN.4/1994/SR. 46, p.8.

8 Grupo de Trabajo constituido por resolución de la Comisión 193/22 del 4 de marzo de 1993.

9 Grupo de Trabajo Intergubernamental constituido por resolución de la Comisión 1996/15 del 11 de abril de 1996.

10 La Conferencia Mundial de Derechos Humanos, (Viena, 1993), la Conferencia Internacional sobre Medio Ambiente y Desarrollo, (Río de Janeiro, 1992), la Cumbre Mundial para el Desarrollo Social (Copenhague, 1995) y la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer: Acción para la Igualdad, el Desarrollo y la Paz, (Beijing, 1995).

11 Resolución de la Asamblea General 48/141 de diciembre de 1993.

12 África, Asia y el Caribe también están incluidos en esta estrategia.

13 Ver Ordóñez, Jaime y Vázquez, Enrique. *Derecho al Desarrollo en América Latina*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José. Costa Rica, 1990.

elemento consustancial del derecho al desarrollo: los derechos económicos, sociales y culturales. La Implementación de estos derechos quedó destinada a la vigencia del llamado *Protocolo de San Salvador o Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. Al escribir estas líneas (noviembre de 1999), el número de países ratificantes exigidos por el instrumento (11) para entrar en vigencia ya fueron verificados, y se espera que el depósito de esa ratificación en la Secretaría General de la OEA dé lugar próximamente a su plena vigencia y a su exigibilidad. La entrada en práctica del Protocolo de San Salvador (y la búsqueda de mecanismos de definición de la tipicidad y del umbral de violación de las obligaciones allí planteadas) constituirá, sin duda, un avance definitivo para la promoción derecho al desarrollo en el Continente americano.

## 2. CONTENIDO

La Declaración del Derecho al Desarrollo de 1986, establece en su artículo primero, párrafo primero:

"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".

Con este primer enunciado, se establecen claramente varios aspectos del contenido del derecho al desarrollo, que se desarrollan a lo largo de la Declaración, y los cuales son importantes de resaltar: Primero, que el derecho al desarrollo no engloba únicamente aspectos económicos y sociales, sino que también proclama el derecho a disfrutar de desarrollo económico, político, social y cultural. Con esto, se pone el acento en la naturaleza indivisible e interdependiente de los derechos humanos.

Segundo, la Declaración enfatiza la importancia de la participación. La persona humana es el sujeto central del desarrollo, como participante y como beneficiario del mismo. Se resalta asimismo, la participación de la mujer con un rol activo en el proceso de generación de oportunidades de desarrollo, el mejoramiento de las condiciones de vida de la población y de los individuos sobre la base no sólo de su amplia participación en la generación del desarrollo, sino también en el proceso de distribución equitativa de sus frutos; y el rol de los Estados de promover la participación popular como un elemento importante para el desarrollo y realización de los derechos humanos.

Tercero, la Declaración relaciona el derecho al desarrollo con la igualdad de oportunidades y el concepto de no-discriminación, al establecer el derecho de todos a participar en la obtención del desarrollo, sus frutos, así como la igualdad de oportunidades para acceder a

la educación, la salud, la alimentación, la vivienda, empleo y la distribución equitativa del ingreso.<sup>14</sup>

Cuarto, la Declaración establece la relación entre el derecho al desarrollo y el derecho a la autodeterminación. El derecho al desarrollo es un derecho humano del individuo y de los pueblos<sup>15</sup>, es decir los Estados no son sujetos del derecho al desarrollo, son simplemente sujetos de obligaciones mientras que la persona humana es el sujeto central, beneficiario y participante del desarrollo. Por lo anterior, es que la Declaración establece la obligación de los Estados de formular políticas públicas y programas para el mejoramiento de las condiciones de vida de la población y los individuos, y el derecho de los individuos (autodeterminación - interna) a ejercer actividades económicas, sociales y culturales independientemente de las políticas gubernamentales. En su dimensión externa, la autodeterminación se manifiesta como el derecho de los individuos y los pueblos a tener independencia y a la no-interferencia por parte de otros Estados. Este último aspecto tiene gran relevancia con respecto a un elemento bastante controversial, cual es el derecho inalienable de los pueblos a la soberanía sobre sus riquezas y recursos naturales.<sup>16</sup>

Por último, cabe destacar lo progresivo que es la Declaración de 1986 en cuanto a establecer no sólo la obligación de los Estados de formular políticas públicas y programas orientadas hacia el desarrollo de las personas y los pueblos, sino también la obligación individual y colectiva de los Estados -a través de la cooperación internacional- de asegurar el ejercicio del derecho al desarrollo.

El contenido del derecho al desarrollo es realmente muy amplio y hasta general y un poco vago el desarrollo de su articulado. Por ello, algunas voces afirman que es una especie de concepto sombrilla, (un concepto tal y como el desarrollo humano sostenible), en la medida en que no se establezcan instancias de tipicidad y mecanismos de exigibilidad del derecho. Sin embargo, ya sea como derecho humano, como principio del derecho internacional de los derechos humanos, o como concepto sombrilla, juega un papel relevante en el proceso de diseño e instrumentación de políticas y programas para el desarrollo. Asimismo, tiene gran importancia como concepto jurídico-político en constante evolución y como marco conceptual orientador en un trabajo que pretende la realización del derecho al desarrollo.

## **II. LA COOPERACIÓN DEL PNUD PARA EL DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE**

El mandato estratégico del PNUD es la promoción del *desarrollo humano sostenible*, mediante la ampliación de opciones, capacidades y oportunidades de generaciones presentes y

---

14 Rosas, Allan. *Ibíd*, pp. 247-253.

15 Entiéndase como derechos individuales y derechos de grupos (minorías).

16 Rosas, Allan. "The Right to Self Determination". *Ibíd*, pp. 79-83.

futuras. Por ello, la misión del PNUD es cooperar con los países en sus esfuerzos por lograr un desarrollo humano sostenible, proporcionándole asistencia para fomentar su capacidad de formulación y ejecución de programas de desarrollo con miras a la eliminación de la pobreza, la creación de empleos y medios de vida sostenibles, la participación de la mujer en la sociedad y la protección y regeneración del medio ambiente.

En términos prácticos, lo que el PNUD ha hecho en América Latina es poner en práctica programas y proyectos de cooperación para promover los valores implícitos en los instrumentos universales (la Carta de las Naciones Unidas, los Pactos Internacionales de 1966, la Declaración de 1986 y los otros instrumentos promulgados por la Asamblea General) o, bien, regionales como la Convención Americana de Derechos Humanos y el propio Protocolo de San Salvador, a pesar de que su entrada en vigencia no había operado hasta ahora.

Asimismo, ha diseñado y depurado instrumentos técnicos para la realización de su cometido -la promoción del desarrollo humano sostenible- y de esta manera ha contribuido a crear mecanismos de verificación de los contenidos y valores del llamado derecho al desarrollo.

En 1990, el PNUD lanzó su primer Informe Anual Sobre Desarrollo Humano, introduciendo el llamado Índice de Desarrollo Humano (IDH). Este instrumento constituyó la primera tentativa de la comunidad internacional para medir y analizar la situación de los países del mundo, a partir de parámetros adicionales al simple crecimiento económico para así constituir una forma de medición que evaluara el nivel de desarrollo en su naturaleza multidimensional. A partir de este momento, se ha venido decantando -no sólo desde el punto de vista teórico sino, además, desde la perspectiva de su *exigibilidad normativa y práctica*- el paradigma del desarrollo humano, noción consistente en el aumento de las capacidades individuales y sociales para potenciar las posibilidades de acceso al ejercicio de libertades y derechos, a las que las personas pueden aspirar en una sociedad más democrática y participativa. En este sentido, el concepto de desarrollo humano se concentra en el fin, en lugar de los medios del desarrollo y el progreso. El verdadero objetivo del desarrollo deberá ser: crear y habilitar un ambiente en el cual las personas puedan disfrutar de una vida duradera, saludable y creativa.

La importancia del IDH y su aporte a la tipicidad y a la justiciabilidad de los derechos humanos, radica en que es el instrumento que se utiliza para medir el desarrollo humano a escala mundial. El Índice utiliza un conjunto complejo de indicadores para crear un único indicador del desarrollo humano por país o por región. Su novedad radica en su utilidad para medir el avance socioeconómico a lo largo de los años, pudiéndose así analizar, criticar y mejorar las políticas gubernamentales en estas áreas. El Índice establece un mínimo y un máximo para cada dimensión y demuestra cuáles sectores del desarrollo son prioritarios para cada país, así como en la relación entre los países. De tal suerte, el IDH facilita la determinación de prioridades para una política particular del Estado en la economía, la inversión social y la evaluación de éstas a través de los años. Asimismo, permite comparar instructivamente las distintas experiencias entre los diferentes países. Del mismo modo, el IDH ha estimulado el interés público y el análisis

sis de las especificidades nacionales, generándose de esta forma a nivel de los países, informes de desarrollo humano más detallados, que detectan por medio del IDH disgregado por regiones, por grupos sociales y por sexo, las desigualdades que existen entre las diferentes zonas de un país y grupos de la sociedad.

Consustancialmente a este método, uno de los avances de la última década con el IDH, fue establecer las condiciones de desarrollo más allá del ingreso per cápita de una nación. En los últimos años se ha comprobado que el ingreso per cápita a veces tiene ninguna o poca relación con el desarrollo humano de un país. Por ejemplo, Uruguay, Costa Rica o Sri Lanka. En el caso de este último país, aunque su salario per cápita es de solamente \$400, tiene una esperanza de vida de 71 años y un analfabetismo de escaso 13%. En síntesis, lo que importa realmente es cómo el crecimiento económico es manejado y distribuido para el beneficio de las personas. En el caso de América Latina, este contraste es evidente en países como Chile, Uruguay o Costa Rica, entre otros, los cuales tienen un nivel de desarrollo humano superior a su ingreso per cápita. Ello demuestra cómo estos países han utilizado sus recursos económicos para el desarrollo humano como objetivo prioritario.

Además del monitoreo del desarrollo humano como fenómeno económico o social, se ha tomado en cuenta si este desarrollo humano se verifica en un sistema democrático o en uno autoritario. Si el desarrollo humano sacrifica libertades fundamentales de los seres humanos, su verificación es solo aparente.

De tal suerte, al medir la calidad de vida de los seres humanos es posible plantearse avances en el ámbito de la tipicidad y exigibilidad inherentes al desarrollo de los derechos económicos, sociales y culturales y, en general, al conjunto de derechos englobados dentro del llamado *derecho al desarrollo*.

Las cuestiones de tipicidad, por ejemplo, son resultantes de la designación de umbrales fácticos mínimos indicados por la norma, cuya transgresión significa la violación de un derecho económico, social o cultural, así como un derecho civil o político que puede significar, a su vez, la transgresión integral del derecho al desarrollo. En este sentido, es preciso entender que el crecimiento económico no siempre significa un progreso humano automático. En ciertas ocasiones, el crecimiento del PIB viene acompañado por una distribución equitativa de las riquezas. Pero al mismo tiempo algunos países presentan un crecimiento económico acompañado de una aguda distribución desigual de las riquezas y de un gasto público muy bajo en el sector social. Una de las conclusiones del análisis del IDH es percatarse que, en gran parte de los países en vías de desarrollo, la distribución de las riquezas es bastante desigual, en forma más o menos correlativa a su pobreza general. Aunque las políticas de libre mercado pueden generar eficiencia económica, éstas no aseguran una justicia distributiva de las riquezas de un país. Por esta razón, las políticas gubernamentales deben de tomar en cuenta esto para crear políticas que permitan transferir las riquezas para reducir la pobreza y ampliar el bienestar, las capacidades de los individuos, sus potenciales y posibilidades. Al mismo tiempo, la inversión estatal en materia de salud y nutrición, entre otras, son esenciales para que los grupos más



pobres tengan un acceso mínimo y básico a la sociedad. Este es el llamado *proceso de creación de capacidades*, el cual implica sentar las bases para que los individuos puedan alcanzar el desarrollo sostenible en una sociedad participativa y democrática.

El impacto del PNUD en la región latinoamericana se ha visto reflejado en el aumento de políticas gubernamentales que asumen el desarrollo humano sostenible como factor esencial del crecimiento económico de los países.<sup>17</sup> Sin embargo, la inversión social como vehículo para el desarrollo humano es una tendencia política que empezó a tomar fuerza en la región en los últimos treinta años. Durante la "década perdida" (1980-1990) la inversión social se contrajo considerablemente dada la crisis fiscal, y el impacto negativo de esta disminución ha sido evidente. Por esta razón, durante los noventa se han reforzado los empeños por mejorar las condiciones de vida de grandes sectores de la región que aún carecen de servicios básicos, de oportunidades para superar la pobreza estructural y que son sectores muy vulnerables a contracciones económicas y a desastres naturales.

La tarea aún está lejos de ser completada, razón por la cual el PNUD atraviesa por una fase de modernización de su estructura y por un replanteamiento de sus objetivos, métodos y estrategias, con el fin de continuar trabajando en la región y en el mundo por el desarrollo humano sostenible, que no es más que trabajar por la vigencia y el disfrute de un derecho humano integrador de los derechos y las libertades fundamentales: el derecho al desarrollo.

---

17 Así, *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 1998-1999*, CEPAL. Santiago, 1999.