



Revista de Fomento Social, 55 (2000), 615-635

RECENSIONES

DERECHOS HUMANOS

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD), (2000), *Informe sobre desarrollo humano 2000. Derechos humanos y desarrollo humano: en pro de la libertad y la solidaridad*, Nueva York, PNUD, Madrid, Mundi-Prensa, 290 págs.

El informe del PNUD, que alcanza su volumen número 11 en esta encrucijada de dos siglos y de dos milenios, realiza esta vez un giro de interés al colocar en el centro de su atención los derechos humanos. Aunque el movimiento en pro de los derechos humanos y los esfuerzos en favor del desarrollo humano han tenido tradiciones y estrategias distintas, ambos comparten una visión común y un propósito común: velar por la libertad, el bienestar y la dignidad de todos en todas partes. La libertad humana es el propósito común, la motivación común de los derechos humanos y el desarrollo

humano. Ha llegado, por tanto, el momento de establecer una alianza explícita entre ambos, para beneficiarse uno y otro de la ayuda recíproca.

Esta libertad humana, que es el objetivo de los derechos humanos y del desarrollo humano, se despliega en siete libertades, que son como las coordenadas de todo el informe (están formuladas desde la primera página de la Sinopsis introductora y recogidas como síntesis final). Son: libertad de la discriminación, ya sea en razón del género, la raza, el origen nacional o étnico o la religión; libertad de la necesidad, para disfrutar de un nivel decente de vida; libertad para desarrollarse y hacer realidad la potencialidad humana de cada uno; libertad del temor, de las amenazas contra la seguridad personal, de la tortura, de la detención arbitraria y otros actos violentos; libertad de la injusticia y de las violaciones del imperio de la ley; libertad para participar en la adopción de decisiones, expresar las opiniones y formar asociaciones; libertad para tener un trabajo decente, sin explotación.

Un balance de lo realizado y lo pendiente

Los dos primeros capítulos del informe tienen carácter de balance. Se reconoce que los adelantos del siglo XX en cuanto a derechos humanos y desarrollo humano no tienen precedentes, pero se deja constancia, al mismo tiempo, que *la historia de los derechos humanos es la historia de las luchas humanas* (pág. 29). Es verdad que las personas nacen con derecho a determinados derechos básicos, pero el disfrute de esos derechos no se realiza de forma automática.

Si estas luchas por las libertades humanas han transformado el panorama mundial, hoy la lucha continúa porque las violaciones de los derechos humanos, manifiestas o tácitas, continúan también.

Es aquí donde se comprende el interés de la relación entre derechos humanos y desarrollo humano: existen vínculos de reforzamiento mutuo entre ambos, en el sentido de que la promoción de los derechos humanos contribuye al desarrollo humano, y el desarrollo humano ayuda a profundizar el concepto y a ampliar la realización de derechos humanos.

Ahora bien, también hoy, en los albores del siglo XXI, surgen nuevas amenazas contra las libertades humanas. Los cambios recientes ayudan a entender de dónde provienen las nuevas dificultades para la realización de estos derechos: de la pobreza y las desigualdades crecientes en materia de ingreso, desarrollo humano y oportunidades socioeconómicas; de las violaciones graves de los derechos humanos en los conflictos internos; de la transición ha-

cia la democracia y las economías de mercado; de la mundialización económica y sus nuevas normas y actores.

Esta última cuestión está continuamente presente en todo el Informe de 2000, entroncando así con el de 1999, cuyo tema fue: *La mundialización con rostro humano*. Porque tanto los análisis como las propuestas que se hagan han de tener muy presente el fenómeno de la mundialización, contar con sus nuevos actores y a sus nuevas normas: en una palabra, crear métodos nuevos y audaces para lograr la realización universal de los derechos humanos en el siglo XXI.

Derechos humanos y combate contra la pobreza

Uno de los postulados de todo el Informe es que *la erradicación de la pobreza no es sólo una meta del desarrollo, es una tarea central de los derechos humanos en el siglo XXI* (pág. 8). A esa cuestión se dedica todo un capítulo (el 4º): *Derechos que facultan a las personas para combatir la pobreza*.

Comienza con esta llamada de atención: *La tortura de una sola persona suscita una enorme indignación pública. Sin embargo, la muerte de más de 30.000 niños cada día por causas básicamente prevenibles pasa casi inadvertida. ¿Por qué? Porque esos niños son casi invisibles en la pobreza* (pág. 73).

De las muchas deficiencias actuales en materia de derechos humanos, las relativas a los derechos económicos, sociales y culturales están particularmente generalizadas en todas las naciones. Incluyen el derecho a un nivel de

vida decoroso, a los alimentos, a la atención de salud, a la educación, a un trabajo decoroso, a la vivienda, a la participación en el progreso científico y a la protección contra las calamidades.

Dos son las ideas centrales que se quieren reafirmar: que los diversos derechos están vinculados de manera causal, por lo que se refuerzan mutuamente; que un nivel decoroso de vida no es sólo objetivo del desarrollo, sino derecho humano inherente a la dignidad y libertad de las personas.

Este reforzamiento se muestra desde diferentes perspectivas: por una parte, los derechos civiles y políticos facultan a las personas y les dan el poder para lograr sus derechos económicos, sociales y culturales; por otra parte, los derechos civiles y políticos y sus instrumentos jurídicos pueden ser utilizados estratégicamente para potenciar a los pobres (así lo hacen con frecuencia distintos grupos de acción civil); y además se dan vínculos causales entre los diversos derechos económicos, que se refuerzan entre sí, como ocurre con la salud, la educación, la vivienda y la nutrición.

Otra forma de abordar la relación entre la lucha contra la pobreza y la promoción de los derechos consiste en analizar los recursos económicos puestos al servicio de esa causa. En este sentido, hay que evitar una doble falacia. Algunos pretenden encontrar una explicación económica a la falta de respeto a los derechos humanos, olvidando que con el mismo nivel de ingresos es posible alcanzar muy diferentes niveles de realización de los derechos. Entretanto otros quitan importancia a

los recursos para la realización de los derechos. El Informe se opone a este punto de vista subrayando la necesidad de crear un entorno más propicio para la realización de los derechos humanos. Estamos aquí ante una estricta obligación: *en la medida en que el mundo se hace más interdependiente, tanto los Estados como otros actores sociales tienen mayor obligación de crear un entorno más propicio para la realización de los derechos económicos y sociales* (pág. 82).

Ahora bien, si la erradicación de la pobreza a nivel mundial es una obligación moral y un bien público en el plano mundial, ¿por qué no se hace lo necesario para erradicarla? Tres son las dificultades que se identifican, que el Informe llama *brechas*: una brecha de incentivos, una brecha jurisdiccional y una brecha de participación.

Existe un brecha de incentivos porque en las negociaciones internacionales faltan móviles para que los gobiernos actúen con otro criterio que sus intereses nacionales. Nunca actúan en función del interés mundial colectivo. Las consecuencias son desastrosas: *La integración del mercado mundial marcha aceleradamente, pero los beneficios van a parar a los países más dinámicos y poderosos del Norte y del Sur. Los países pequeños y de bajos ingresos reciben poco de esas ganancias mundiales, y muchos están marginados de la economía mundial competitiva* (pág. 83).

Un ejemplo reciente puede ser suficiente para ilustrar el alcance de esta afirmación. Se refiere a la Ronda Uruguay, fruto de la cual fue la creación de la Organización Mundial del Comer-

cio: se había estimado que los nuevos acuerdos comerciales conducirían a un aumento del ingreso mundial de unos 212.000 a 510.000 millones de dólares, pero esto implicaría una pérdida anual de 600 millones de dólares para los países menos adelantados, y de 1.200 millones de dólares para el África subsahariana.

Al denunciar esta falta de incentivos, el Informe denuncia el caso de muchas grandes empresas, constatando esta paradoja: *si bien promover la reducción de la pobreza podría redundar en el interés colectivo de las empresas, no hay un interés empresarial individual* (pág. 83).

La brecha jurisdiccional se refiere al hecho de que existen muchos tratados internacionales sobre derechos humanos, la mayoría de ellos ratificados por casi todos los países, pero muchos de ellos carecen de las correspondientes medidas para su ejecución. Además, estos tratados se aplican a los Estados, pero no a las empresas. Son frecuentes las alusiones del Informe a esta dificultad para que las grandes empresas se involucren en esta causa de la justicia mundial y asuman su cuota de responsabilidad.

La brecha de la participación tiene que ver con la falta de una democracia mundial verdaderamente incluyente, donde todos, tanto los pequeños y débiles como los poderosos, tengan voz en la toma de decisiones. La todavía reciente Conferencia de Seattle fracasó en gran parte como consecuencia del empeño de los grandes de llegar a acuerdos manteniendo a los demás representantes al margen de la mesa de negociaciones.

Ante estos obstáculos, ¿qué acciones pueden emprenderse? ¿quiénes serían los actores que habrían de protagonizarlas? El Informe propone una serie de medidas, que pueden clasificarse, no tanto por los actores, cuanto por el ámbito de actuación: acciones a nivel nacional y acciones a nivel mundial. Muchas veces son, como veremos, los mismos actores los que tienen tareas en uno y otro nivel.

Acciones a nivel nacional

Otra de las novedades del presente Informe es el espacio que le dedica a la democracia. Pero no se hace de ella un tratamiento teórico, lo que no sería propio de un estudio como éste: lo que se considera es su relación con la promoción de los derechos humanos, especialmente en los países en desarrollo.

El título del capítulo 3º, enteramente consagrado a este punto, expresa bien lo que el Informe quiere transmitir: *La democracia incluyente garantiza los derechos*.

En realidad, la democracia es la única forma de régimen político compatible con el respeto de todas las categorías de derechos humanos (económicos, sociales, políticos, civiles y culturales). El desarrollo de la democracia ha estado históricamente vinculada con un progresivo reconocimiento y garantía de los derechos humanos. Y recientemente hemos visto cómo regímenes dictatoriales han ido cayendo en muchos países, para ser sustituidos por democracias. Esto es un gran avance para muchos países del tercer mundo.

Sin embargo, estas nuevas o restau-

radas democracias no han dado todos los frutos esperados en cuanto a la realización efectiva de los derechos. Cabe preguntarse, y el Informe lo hace, qué razones pueden explicar esta deficiencia. Y responde apuntando a cuatro posibles razones, que merecen atención:

a) La dificultad para integrar a las minorías y resolver la *desigualdad horizontal* entre grupos étnicos o regiones geográficas.

b) El ejercicio arbitrario del poder, fruto de inercias del pasado, que termina debilitando la confianza del pueblo hacia las instituciones democráticas.

c) La falta de atención a la dimensión económica de los derechos humanos, olvidando lo dicho más arriba sobre la necesidad de asignar recursos a este fin. Esta deficiencia es más frecuente cuando ello no afecta a los resultados electorales.

d) La falta de habilidad para manejar adecuadamente el legado de un pasado autoritario, que puede conducir a una repetición de la violencia o a la abolición del gobierno democrático.

La propuesta del Informe se concreta en crear las condiciones para una *democracia incluyente*, que tienen mucho que ver con las razones apuntadas para explicar las deficiencias:

1º) Protección de los derechos de las minorías y rectificación de las desigualdades horizontales. La discriminación y marginación de grupos minoritarios genera falta de pertenencia y alienación respecto al sistema político y económico que controla la mayoría.

2º) Ampliación de la participación y

de la libertad de expresión. Si no se garantiza el derecho de elegir a los representantes, la legitimidad de los gobiernos queda muy debilitada. Y esto no es plausible cuando no existe democracia interna en los partidos.

3º) Aplicación de la separación de poderes. Es una garantía para el sistema de controles y equilibrios, elemento básico en un sistema democrático. Porque los derechos humanos son más vulnerables cuando el poder no se atiene a normas. Especialmente importante es la independencia del poder judicial. También la honestidad de la policía.

4º) Incorporación de los derechos humanos a la política económica. La política económica tiene amplias repercusiones en la vida de las personas. Por eso su proceso de elaboración debe ser abierto y transparente, participativo. ¿No fue ésta una deficiencia decisiva en la mayor parte de las negociaciones llevadas a cabo en los años 80 en relación con la deuda externa?

Resumiendo todo lo dicho, y uniendo a ello la experiencia de estos últimos años, el informe se atreve a proponer un *programa político* en diez puntos, como vía para alcanzar una democracia incluyente:

1) Un poder judicial independiente como pilar de un sistema de controles y equilibrios contra el poder arbitrario.

2) Una policía que esté protegida de las órdenes arbitrarias del poder político, pero de la que al mismo tiempo el ciudadano se sienta protegido.

3) No discriminación de la mujer en la vida política (con cuotas para el parlamento nacional y otros órganos de

participación local).

4) Participación de las minorías en las estructuras de adopción de decisiones, dándoles un peso especial en los procedimientos legislativos.

5) Medidas económicas para reducir las desigualdades horizontales y para promover oportunidades de ingreso para las minorías pobres.

6) Inviolabilidad de voto, protegida por comisiones electorales autónomas, observadores internacionales.

7) Partidos políticos con estructura interna democrática.

8) Establecimiento de una comisión de la verdad y reconciliación en aquellos países que vienen de regímenes militares y temen un resurgimiento del autoritarismo.

9) Creación de espacios políticos y fomento de asociaciones para vigilar y promover los derechos humanos.

10) Políticas de desarrollo humano en beneficio de los pobres, elaboradas en el respeto a la participación y a la expresión.

Si ahora pasamos de la consideración general de la democracia a su relación con la promoción de los derechos humanos, el informe propone cinco prioridades:

1) Hacer una evaluación nacional del grado de realización de los derechos humanos, garantizando la independencia de los evaluadores y superando la tendencia tan frecuente en muchos gobiernos de limitarse a reaccionar a las críticas externas de que son objeto.

2) Ajustar las leyes nacionales a las

normas y compromisos internacionales en materia de derechos humanos. Esto implica, no sólo integrar los derechos humanos en las constituciones nacionales, sino sobre todo agilizar los procedimientos y facilitar los recursos para que exista un poder judicial eficiente.

3) Promover los derechos humanos a diferentes niveles estratégicos: educando a las personas, sensibilizando a los funcionarios, movilizandolos la opinión pública a través de los medios de comunicación.

4) Fortalecer una red de instituciones de derechos humanos, bien sea creando asociaciones en torno a reivindicaciones concretas, bien utilizando las comisiones de derechos humanos ya existentes. Es conveniente aquí institucionalizar la figura del ombudsman, como mediador para los derechos humanos.

5) Promover un entorno económico que propicie el goce de los derechos. Nos encontramos nuevamente con la necesidad de consagrar recursos económicos al tema, sobre todo para los derechos sociales. Es ésta una responsabilidad del sector público (formando la capacidad humana de los pobres por conducto de la atención básica de la salud, la nutrición y la educación, pero garantizando también la financiación del sistema judicial), pero también del sector privado (especialmente las empresas).

Pudiera parecer que este programa cuenta sólo con el Estado y los mecanismos políticos. Pero eso sería una falsa interpretación del Informe, que subraya continuamente el papel de la sociedad civil y de las asociaciones y ONG que

surgen en ella. Es cierto que estas referencias son más frecuentes cuando se trata la dimensión mundial, como veremos inmediatamente.

Acciones a nivel mundial

El objetivo de este siglo debe ser que todas las personas gocen de todos los derechos en todos los países. La Declaración Universal de Derechos Humanos estableció esta visión mundial hace más de 50 años. El mundo de hoy cuenta con la conciencia, los recursos y la capacidad para lograr este objetivo a escala mundial. Ha llegado la hora de pasar de la retórica del compromiso universal a la realidad del logro universal (pág.112).

En esta tarea no faltarán las dificultades, muchas de ellas provenientes de quienes no ven con agrado la universalización de los derechos: El mismo Informe reconoce: *Los que se oponen a los derechos humanos lo hacen por una combinación de razones, y a veces esconden su negación de los derechos aduciendo distorsionadamente el relativismo cultural y la necesidad política, o tomando la falta de recursos como excusa para la inacción. De hecho, algunos grupos, incluso muchos en posiciones de poder o de superioridad, consideran que los derechos humanos constituyen una amenaza. Los derechos impugnan los intereses atrincherados, al igual que el desarrollo equitativo constituye una amenaza para los que gozan de posiciones privilegiadas. Empero, a la larga, todos pueden salir ganando. Los derechos humanos y el desarrollo humano coadyuvan a que los países sean estables y respetuosos de la ley (ibid.).*

También ahora se formulan prioridades, en este caso para la acción internacional:

1º) Reducir la marginación y desigualdad a escala mundial. En concreto, hay que acelerar la acción para desarrollar tecnologías en pro de la reducción de la pobreza. El Informe vuelve a insistir en este punto, que ya fue objeto de atención en la edición de 1999 (sobre todo, para exigir una revisión del Acuerdo sobre Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio, impuesto por los países ricos a los subdesarrollados en el seno de la OMC): *Los mecanismos internacionales existentes limitan la posibilidad de que los países pobres puedan usar, adaptar y desarrollar los hallazgos de las investigaciones recientes para fomentar su economía y elevar el nivel de vida de sus pueblos. ¿Por qué? Porque las distorsionadas prioridades de investigación se centran en los problemas de los ricos (pág. 120).*

2º) Impedir conflictos devastadores, utilizando para ello, entre otros recursos, sistemas de alerta temprana. En este contexto vuelve a subrayarse la necesidad del desarme para el desarrollo. Y se hace con testimonios como éste: *Las guerras civiles pueden durar decenios, como lo demuestran los casos recientes de Afganistán, Guatemala, el Líbano, Mozambique, Somalia y el Sudán. Los instrumentos de destrucción en esas guerras civiles no son las armas nucleares ni la guerra química, que atraen la atención, sino las más mundanas armas ligeras y las minas. La abundancia de la oferta se puede estimar por el precio: en algunos países africanos un AK-47 se vende por 6 dólares, que es el*

precio de una comida en un McDonald (pág. 122).

3º) Fortalecer el sistema internacional para promover los derechos humanos. El proceso es lento, pero se van dando avances. El caso Pinochet es mencionado como muestra de estas nuevas perspectivas que se abren, especialmente con el Estatuto de Roma, destinado a establecer una Corte Penal Internacional, que representa la visión de una nueva era, *una época de acción efectiva contra las violaciones más extremas de los derechos humanos individuales dentro de los Estados naciones* (pág. 123).

4º) Apoyar a las instituciones regionales en su labor de promoción de los derechos humanos. Las iniciativas emprendidas tienen la ventaja de incorporar más efectivamente las dimensiones culturales.

5º) Obtener compromisos de las empresas mundiales. Algunas acciones de boicoteo, etc. han dañado seriamente su imagen pública y les han obligado a reaccionar, formular códigos de conducta, etc. Pero muchos se preguntan si son suficientes estos compromisos de carácter voluntario o hay que buscar unas normas más estrictas respaldadas por una autoridad internacional.

Algunos subrayados finales

Antes de cerrar esta extensa recensión parece conveniente destacar algunos puntos que se contienen en el Informe por su especial valor o novedad:

1) El Informe 2000 no puede leerse sin tener presente toda la serie en que se

inserta, y especialmente el del año anterior, dedicado a la mundialización. Los derechos humanos son un tema de alcance mundial. Si esta perspectiva fue siempre esencial para comprender su alcance (universalismo), hoy es imprescindible para estudiar sus posibilidades de realización.

2) El tomar los derechos humanos como tema del Informe es una novedad digna de atención, y más concretamente el ponerlos en relación estrecha con la preocupación que siempre fue central en el PNUD: el desarrollo humano. Trabajar por el desarrollo humano implica la promoción de los derechos humanos, y viceversa.

3) También es novedoso en este Informe el lugar que se asigna en él a la democracia, y concretamente a su estudio sobre los logros y las dificultades de este régimen en los países del tercer mundo, que redunda últimamente en el grado de respeto a los derechos humanos. Pero en este punto falta una mejor elaboración de lo que es el Estado social, en contraposición con el Estado liberal, por sus repercusiones diferenciadas sobre los derechos civiles y sociales.

4) El Informe de 1999 prestaba mucha atención a la configuración de una estructura de gobierno mundial, una preocupación que gana terreno en la opinión pública internacional y entre muchos líderes políticos y sociales. Muchas de las propuestas que se hacen este año conectan con esa demanda y la concretan. Pero falta una mayor sistematización de todas ellas, lo que hubiera sido tanto más deseable cuanto estamos ante una cuestión que cada vez se

considera más urgente.

5) A la hora de establecer responsabilidades, es clave subrayar la complementariedad de los actores. Además se hacen recomendaciones muy significativas en relación con algunos de ellos. De los Estados se afirma que, en un mundo tan interdependiente, su responsabilidad no puede ceñirse ya a las actuaciones dentro de sus fronteras: tienen que asumir las repercusiones de sus acciones sobre el conjunto del planeta. Hay una indisimulable preocupación por las grandes empresas, no sólo por el poder casi ilimitado que detentan, sino por su resistencia a asumir su cuota de responsabilidad en relación con las injusticias de nuestro mundo. Se aducen ejemplos de empresas en las que se advierte un cambio de actitud, pero se buscan sobre todo iniciativas para obligarlas a asumir sus responsabilidades. Se insiste en el valor de las organizaciones regionales, así como en el de las ONG y todas las iniciativas que surgen de la espontánea creatividad de la sociedad civil.

6) El contenido del texto del Informe no puede hacernos olvidar todo el esfuerzo mantenido a lo largo de años para actualizar los índices ya clásicos: desarrollo humano, pobreza humana, etc. Igualmente debe alabarse la riqueza de datos y experiencias concretas que salpican todo el Informe, así como los ricos recuadros que ilustran muchos aspectos del texto.

Para terminar, permítasenos transcribir estas palabras de Martin Luther King, Jr., que el Informe emplea para abrir el último de sus capítulos (pág. 112):

Tendremos que arrepentirnos en esta generación no tanto por la perversidad de las personas malvadas, sino por el asombroso silencio de las personas buenas.

Ildelfonso Camacho Laraña, S.J.

ECONOMÍA

GUITIÁN, M. y VARELA, F. (Coord.), (1999), *Sistemas financieros ante la globalización*, Madrid, Pirámide, 240 págs.

El contenido de este libro corresponde a los trabajos presentados a una reunión celebrada en 1999 en la Universidad de Alcalá, que fue financiado por la cátedra BSCH de dicha Universidad.

En la citada reunión se analizaron las crisis económicas y financieras que se han experimentado en los últimos años, así como las previsibles crisis que se desarrollarán en el futuro como resultado de los movimientos de capital.

El primer capítulo, que tiene un carácter introductorio está redactado por Manuel Guitián y Felix Varela. Tras una descripción de las crisis monetarias, analizan la liberalización de los movimientos de capital, cuyos efectos son: entrada masiva de fondos, pérdida de efectividad de la política monetaria y posibles sobrerreacciones de los flujos de capital a los cambios políticos o económicos. Además de un apartado teórico sobre las crisis financieras, descri-