¿Tienen prioridad los derechos a la subsistencia y al desarrollo sobre los derechos civiles y políticos?

Version 1.1 · Revised 24 November 2026 (First published 15 November 2026)

Canonical URL: https://freechina.live/china-news-updates/democracy-civil-society/es-cce-011-subsistence-development-rights-vs-civil-political-rights/ (latest version at this URL)

© 1998-2026 Free China Movement

Contact: contact@freechina.live · https://freechina.live

También disponible en: 繁體中文 · English · Français · Deutsch

Resumen: La palabra «prioridad» tiene al menos tres significados diferentes, y cualquier debate debe separarlos desde el principio. El primero es el orden presupuestario en una crisis: cuando los recursos no alcanzan para satisfacer todas las necesidades a la vez, hay que gastar primero el dinero en preservar la vida y asegurar las necesidades básicas. El segundo es la secuencia de aplicación de una estrategia de desarrollo: en las distintas etapas, la capacidad fiscal y administrativa de un país determina qué proyectos van primero y cuáles después. El tercero es una jerarquía jurídica permanente: ¿puede un Estado, en nombre del desarrollo económico, rebajar de forma duradera las libertades de expresión y de asociación, las elecciones y el acceso a un recurso judicial? Los dos primeros pueden ser, en determinadas condiciones, juicios razonables de política pública; el tercero no puede derivarse automáticamente de los dos primeros.

Los dos pactos internacionales de derechos humanos de 1966, la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo de 1986 y la Declaración y el Programa de Acción de Viena de 1993 exigen distinguir la fuerza jurídica de una norma del resultado práctico de una política. Este artículo presenta fielmente, por un lado, la argumentación del Gobierno chino tal como figura en dos libros blancos de 2021, y por otro lado las preocupaciones de los críticos: la supervisión, los recursos y la indivisibilidad de los derechos. Su conclusión es que dar prioridad en una crisis a la protección de la vida y de los medios de subsistencia básicos tiene una fuerte legitimidad política, pero que una secuencia de política pública no puede convertirse automáticamente en una jerarquía jurídica absoluta de los derechos, ni autorizar la privación duradera de la expresión, la asociación, la participación política y el recurso judicial.

1. Los tres niveles de la «prioridad»

La expresión «la subsistencia primero» se usa a menudo en la discusión cotidiana como si tuviera un solo significado. En realidad, contiene al menos tres afirmaciones que pueden examinarse por separado. La primera es el orden presupuestario: cuando los recursos fiscales son limitados, ¿debe el Gobierno gastar primero en alimentos, agua potable, atención médica básica y vivienda, en lugar de en otros proyectos? Se trata de un juicio de política pública en condiciones de escasez; la respuesta depende de la urgencia, los costos y los beneficios del momento, y en principio puede revisarse año a año y partida a partida.

La segunda es la secuencia de aplicación: en las distintas etapas de desarrollo, la capacidad administrativa y los ingresos fiscales de un país difieren, de modo que la plena realización de algunos derechos debe

proceder por etapas. Construir hospitales, tender redes de agua potable y establecer un sistema de seguridad social lleva tiempo — pocas personas lo negarían. La cuestión es si proceder por etapas equivale a poder aplazar indefinidamente otra categoría de derechos.

La tercera es la jerarquía jurídica: ¿puede un Estado, en derecho, excluir o rebajar de forma duradera la libertad de expresión, la libertad de asociación, el derecho de voto y el derecho a obtener un recurso judicial en nombre del desarrollo económico? Se trata de una afirmación de naturaleza completamente distinta. Ya no es un arreglo del tipo «hacer esto primero y aquello después», sino una afirmación de jerarquía: una categoría de derechos se situaría jurídicamente por debajo de otra. Las tres deben probarse por separado: el carácter razonable de una prioridad presupuestaria no prueba directamente el carácter razonable de una jerarquía jurídica, y la necesidad de una aplicación por etapas no prueba directamente la legitimidad de excluir permanentemente una categoría de derechos. Confundir los tres significados es el desliz lógico más frecuente en este debate.

2. Términos

Antes de debatir la «prioridad», hay que distinguir varios conceptos clave, o el debate se convertirá en un diálogo de sordos.

El artículo 6 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) protege el derecho inherente a la vida: «El derecho a la vida es inherente a la persona humana. Este derecho estará protegido por la ley. Nadie podrá ser privado de la vida arbitrariamente.»[1] Se trata de una prohibición de la privación arbitraria de la vida, dirigida principalmente contra los actos estatales que atentan contra la vida mediante el homicidio, la desaparición forzada o la ejecución extrajudicial.

El artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) se refiere a un nivel de vida adecuado, que incluye alimentación, vestido y vivienda adecuados, así como el derecho fundamental a estar protegido contra el hambre; el artículo 12 se refiere al derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental.[2] Estos dos artículos se refieren a las condiciones materiales y a la protección de la salud necesarias para mantener la vida; están relacionados con el derecho a la vida del artículo 6 del PIDCP, pero no son idénticos a él.

El término «derecho a la subsistencia» (生存权) en el discurso político chino es a menudo mucho más amplio que el derecho a la vida del artículo 6 del PIDCP: suele abarcar a la vez todo un conjunto de condiciones materiales de vida — estar libre del hambre, tener vivienda, contar con atención médica básica y tener empleo. Equiparar directamente el «derecho a la subsistencia» con el artículo 6, o leer el artículo 6 directamente como un conjunto de obligaciones de seguridad social, es una confusión conceptual. Asimismo, el «derecho al desarrollo» (发展权) puede referirse, según el contexto, a la política de desarrollo de un Estado, a las oportunidades de desarrollo de una persona, o a la reivindicación específica enunciada en la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo de 1986.[3] Cada vez que este artículo cita uno de estos conceptos, indica de qué documento procede y a qué derecho concreto se refiere.

3. El punto de partida común de los dos pactos

Los preámbulos de los dos pactos de 1966 comparten un punto de partida común: la liberación del temor y de la miseria solo puede lograrse si cada persona goza a la vez de los derechos civiles y políticos y de los derechos económicos, sociales y culturales. Ambos preámbulos reconocen que estas dos categorías de derechos están interrelacionadas y que ninguna puede descuidarse en favor de la otra. Este punto de partida común es importante, porque significa que los redactores de los dos pactos no consideraban que una categoría de derechos pudiera sustituir a la otra.

El artículo 2, párrafo 1, del PIDESC dispone que los Estados Partes se comprometen «a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente

económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos».[2] La expresión «realización progresiva» se malinterpreta a menudo. Significa que la plena realización de ciertos derechos económicos y sociales requiere tiempo e inversión de recursos; no es una excusa para «no tener que cumplir nunca». Desde la fecha de ratificación, un Estado Parte está obligado a adoptar medidas concretas hacia la plena realización, y no puede retroceder ni negarse a adoptar medida alguna alegando la «progresividad».

El artículo 2 del PIDCP, en cambio, exige a los Estados Partes respetar y garantizar los derechos reconocidos en el Pacto, y proporcionar un recurso efectivo a toda persona cuyos derechos hayan sido violados.[1] Esta obligación es inmediata y no lleva la calificación de «realización progresiva». La diferencia entre los dos artículos 2 refleja los distintos modos de realización de las dos categorías de derechos, pero no establece una jerarquía jurídica entre ellas.

Al estudiar un país concreto, también hay que verificar, caso por caso, su estado de ratificación, sus reservas y sus obligaciones conexas; la firma no debe confundirse con la ratificación. Tomemos a China como ejemplo: China firmó el PIDCP el 5 de octubre de 1998 y aún no lo ha ratificado; China firmó el PIDESC el 27 de octubre de 1997 y lo ratificó el 27 de marzo de 2001. Esto significa que el PIDESC es vinculante para China como tratado, mientras que el PIDCP aún no ha creado obligaciones convencionales para China — aunque China, como signataria, sigue obligada a no frustrar el objeto y el fin del Pacto. Cualquier juicio sobre «qué artículo ha violado China» debe exponer primero con claridad este estatus convencional.

4. Derechos económicos y sociales específicos

Los artículos 6 a 9 del PIDESC se refieren al derecho al trabajo, al derecho a condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias, al derecho a fundar sindicatos y al derecho a la seguridad social; los artículos 11 a 13 se refieren a un nivel de vida adecuado, al derecho a la salud y al derecho a la educación.[2] Lo que estas disposiciones tienen en común es que hacen de la protección de los medios de subsistencia básicos una cuestión de obligaciones del Estado en materia de derechos, y no una prestación que puede retirarse a voluntad. Que una persona pueda obtener alimentos, vivienda, atención médica y educación no es, en el marco del Pacto, un favor del Gobierno, sino un derecho que el titular puede reclamar.

El artículo 8, párrafo 1, inciso a), garantiza el derecho de toda persona a fundar sindicatos y a afiliarse al sindicato de su elección. Cuando China ratificó el PIDESC en 2001, formuló una declaración sobre el artículo 8, párrafo 1, inciso a): la aplicación de ese inciso a China «deberá ser compatible con las disposiciones pertinentes de la Constitución de la República Popular China, de la Ley de Sindicatos de la República Popular China y de la Ley del Trabajo de la República Popular China». China califica esta declaración de declaración, mientras que la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales la tratan como una reserva al artículo 8, párrafo 1, inciso a). Cualquiera que sea su calificación, hay dos puntos que deben exponerse con exactitud: primero, la declaración se refiere únicamente al artículo 8, párrafo 1, inciso a) — el derecho a fundar sindicatos y a afiliarse a ellos — y no a todo el artículo 8; segundo, su propia existencia demuestra que la protección de los derechos económicos y sociales también se encuentra en la práctica con controversias sobre reservas, interpretación y aplicación. Los derechos económicos y sociales no son «derechos duros» sin controversia, y los derechos civiles y políticos no son «derechos blandos» sin fundamento normativo.

El artículo 4 dispone además que las limitaciones a los derechos reconocidos en el PIDESC solo pueden determinarse por ley y únicamente «con el fin de promover el bienestar general en una sociedad democrática».[2] Esta disposición traza el límite de las restricciones a los derechos económicos y sociales: una limitación debe tener fundamento jurídico, ser compatible con la naturaleza del derecho y servir al bienestar general; no puede convertirse en pretexto para recortes arbitrarios.

5. Derechos civiles y políticos específicos

En correspondencia con los derechos económicos y sociales, el PIDCP reconoce una serie de derechos civiles y políticos específicos. El artículo 9 prohíbe la detención y la prisión arbitrarias y protege la libertad y la seguridad personales; el artículo 14 garantiza la igualdad ante los tribunales y el derecho a ser oído públicamente y con las debidas garantías por un tribunal competente, independiente e imparcial, establecido por la ley; el artículo 19 garantiza el derecho a no ser molestado a causa de sus opiniones y la libertad de expresión, que comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole; los artículos 21 y 22 garantizan, respectivamente, la libertad de reunión pacífica y la libertad de asociación; el artículo 25 garantiza el derecho a participar en la dirección de los asuntos públicos, a votar y ser elegido en elecciones periódicas y auténticas, y a tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas.[1]

Estos derechos no son consignas abstractas; en la vida cotidiana corresponden a protecciones muy concretas. Un minero que descubre un peligro de seguridad en la mina necesita poder denunciarlo ante las autoridades competentes sin temor a represalias; un residente que considera injusta la indemnización por una expropiación necesita un canal para plantear objeciones y obtener una decisión justa; un paciente que sufre un accidente médico necesita poder acudir a un tribunal y obtener reparación. Los derechos en juego en estos escenarios — la expresión, la asociación, la participación y el acceso a un juicio justo — son precisamente el contenido sustantivo de los derechos civiles y políticos. Describirlos como «lujos sin relación con comer» es malinterpretar la función de estos derechos.

Al mismo tiempo, hay que reconocer que el ejercicio de estos derechos no carece de límites. El artículo 19, párrafo 3, establece las condiciones para restringir la libertad de expresión: las restricciones deben estar previstas por la ley y ser necesarias para asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o la protección de la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral públicas.[1] El artículo 21 establece condiciones diferentes para la libertad de reunión pacífica: las restricciones deben imponerse de conformidad con la ley y ser necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad pública o del orden público, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás.[1] La cuestión que se examina en este artículo no es si los derechos pueden ser objeto de alguna restricción, sino si «el desarrollo primero» constituye una razón especial capaz de mantener rebajada toda una categoría de derechos a largo plazo.

6. La atribución exacta de la posición oficial

La declaración más clara del Gobierno chino sobre la prioridad del derecho a la subsistencia figura en la parte VII del libro blanco *El Partido Comunista de China y la protección de los derechos humanos: una búsqueda de cien años* (《中国共产党尊重和保障人权的伟大实践》), publicado por la Oficina de Información del Consejo de Estado en junio de 2021. El texto original chino dice:

« 中国共产党坚持从国情出发，创造性地提出'生存权、发展权是首要的基本人权'的人权观，构建起了中国人权事业不断发展进步的'密码'。生存权是享有其他权利的前提和基础，是处于首要地位的权利。发展权与生存权是紧密相连的。 »[6]

El texto oficial en inglés correspondiente es: « The right to subsistence comes before any other right, and the right to development is closely connected to the right to subsistence. »[6] El chino « 前提和基础 » («requisito previo y fundamento») y « 处于首要地位 » («ocupar el primer lugar») difieren en su formulación del inglés « comes before any other right », pero expresan la misma afirmación: el derecho a la subsistencia ocupa el primer lugar en el orden de los derechos. El prefacio del libro blanco emplea la misma formulación: « 坚持生存权、发展权是首要的基本人权 » («defender que los derechos a la subsistencia y al desarrollo son los derechos humanos fundamentales primordiales»).[6]

Lo que debe atribuirse con exactitud es que se trata de una afirmación que figura en un libro blanco publicado en nombre de la Oficina de Información del Consejo de Estado como institución — y no de una

observación oral verificada de un dirigente concreto. Al citarla, conviene indicar el título del documento, la institución emisora y la fecha, en lugar de tratarla como palabras de una persona. También conviene señalar que la parte VII es la parte conclusiva de todo el libro blanco, y su argumentación se apoya en el relato que la obra hace de la historia centenaria del Partido Comunista de China y de su práctica en materia de derechos humanos; citar una sola frase aislada de ese contexto debilita la integridad de la argumentación.

7. El discurso oficial también subraya la coordinación

Citar únicamente la formulación de «prioridad» del libro blanco de junio de 2021 haría perder la otra cara del discurso oficial chino. El libro blanco *La construcción integral de una sociedad modestamente acomodada: un nuevo hito en la causa de los derechos humanos en China* (《全面建成小康社会：中国人权事业发展的光辉篇章》), publicado por la Oficina de Información del Consejo de Estado en agosto de 2021, al tiempo que subraya la prioridad de las necesidades de subsistencia, también pide explícitamente el desarrollo coordinado de todas las categorías de derechos humanos. La parte I declara:

« 全面建成小康社会首先要保障生存权。生存是享有一切人权的基础。 »[7]

La misma parte declara también: « 全面建成小康社会必然要实现各类人权协调发展。……坚持人权相互依存、不可分割的基本原则，既保护经济社会文化权利，又保障公民人身权、人格权、财产权和民主政治权利，全方位增进各类人权和基本自由。 »[7] El texto en inglés dice: « The right to subsistence comes first among all human rights. » y « It upholds the basic principle of interdependence and indivisibility of human rights. »[7]

Vale la pena señalar que la redacción en inglés de los dos libros blancos no es idéntica: el libro blanco de junio de 2021 dice que el derecho a la subsistencia « comes before any other right », mientras que el de agosto de 2021 dice que « comes first among all human rights ». El primero subraya el hecho de estar «antes que los demás derechos», el segundo el hecho de «ocupar el primer lugar entre todos los derechos humanos». Ambos sitúan el derecho a la subsistencia en primer lugar, pero su tono y su énfasis difieren ligeramente, y no deben confundirse en las citas.

Más importante aún, el libro blanco de agosto de 2021 sitúa la «prioridad» y la «coordinación» en el mismo pasaje. El final de la parte VII del libro blanco de junio de 2021 contiene una yuxtaposición similar: « 中国共产党既重视集体人权，又重视个人人权；既重视生存权、发展权首要地位，又重视公民权利、政治权利和经济社会文化各项权利的协调发展 » («El Partido Comunista de China concede importancia tanto a los derechos humanos colectivos como a los derechos humanos individuales; concede importancia tanto al estatus primordial de los derechos a la subsistencia y al desarrollo como al desarrollo coordinado de los derechos civiles, los derechos políticos y los derechos económicos, sociales y culturales»).[6] Un estudio justo debe presentar ambos aspectos juntos: la posición oficial afirma tanto el estatus primordial de los derechos a la subsistencia y al desarrollo como el desarrollo coordinado de todas las categorías de derechos humanos. Presentar solo el primer aspecto sin el segundo, o solo el segundo sin el primero, es citar fuera de contexto.

En cuanto a las cifras concretas sobre los logros de la lucha contra la pobreza que figuran en los libros blancos, este artículo no las verifica de forma independiente. Al citar resultados oficiales de lucha contra la pobreza, conviene distinguir tres tipos distintos de pruebas — la autodeclaración oficial, la investigación independiente y la estimación causal académica — como se expone en la sección 16.

8. El argumento más sólido a favor de priorizar la subsistencia

El argumento más sólido a favor de «la subsistencia primero» no es complicado; se apoya en un hecho difícil de negar: el hambre, las enfermedades infecciosas y la falta de vivienda socavan directamente la vida, la dignidad y la capacidad de una persona para ejercer cualquier derecho. Una persona que pasa

hambre tendrá dificultades para ejercer la libertad de expresión; una comunidad sin agua potable limpia ni atención médica básica tendrá dificultades para organizar un debate público eficaz. En este sentido, asegurar la subsistencia es la condición material previa para el ejercicio de los demás derechos.

En una situación de emergencia, este argumento es especialmente contundente. Cuando se producen inundaciones, terremotos o el brote de una enfermedad infecciosa, orientar primero los recursos fiscales hacia los alimentos, la atención médica básica, el agua potable y las instalaciones de seguridad tiene una fuerte legitimidad. Nadie sostendría seriamente que, mientras las víctimas del desastre aún carecen de alimentos y de agua limpia, el Gobierno debería gastar el dinero primero en otros fines. La prioridad presupuestaria en tales circunstancias no es una opción ideológica, sino sentido común.

Pero los límites de este argumento deben enunciarse con la misma claridad. La prioridad presupuestaria solo puede probar que, en un momento de recursos limitados y de emergencia, ciertos gastos deben preceder a otros gastos. No puede probar por sí sola que privar a las personas de libertad política sea necesario para el desarrollo. De «primero deben construirse hospitales» no se deduce «deben suprimirse los sindicatos independientes»; de «primero debe garantizarse la seguridad alimentaria» no se deduce «debe prohibirse a los periodistas informar sobre un desastre». El orden fiscal y la privación de derechos son dos cuestiones diferentes, y la legitimidad del primero no se transfiere automáticamente al segundo. El argumento a favor de priorizar la subsistencia es sólido mientras se mantiene en el nivel de los presupuestos y las emergencias; una vez que cruza ese límite y se utiliza como razón para mantener rebajada toda una categoría de derechos a largo plazo, su fuerza disminuye drásticamente.

9. El argumento más sólido contra una jerarquía absoluta

El argumento más sólido contra situar el derecho a la subsistencia en una jerarquía absoluta por encima de los demás derechos se apoya igualmente en un hecho difícil de negar: sin periodistas, sin sindicatos independientes, sin organizaciones comunitarias y sin recurso judicial, el crecimiento económico puede ocultar expropiaciones forzosas, accidentes laborales, contaminación ambiental y una distribución injusta. Las víctimas no pueden exponer eficazmente los problemas ni obtener corrección, y los problemas persisten a largo plazo en nombre del «desarrollo».

El núcleo de este argumento es la información y la corrección. La formulación y la aplicación de la política económica necesitan retroalimentación: dónde las indemnizaciones por expropiación son insuficientes, dónde las fábricas no cumplen las normas de seguridad, dónde se han desviado los suministros de socorro — esta información solo puede llegar a tiempo a los responsables de las decisiones y al público si las personas pueden expresarse libremente, asociarse libremente, obtener información libremente y acudir a los tribunales. Suprimir estos canales puede hacer que las cifras económicas parezcan más «estables» a corto plazo, pero a largo plazo acumula un riesgo mayor — porque los errores no se corrigen, y los pequeños problemas se prolongan hasta convertirse en grandes problemas.

Aplazar los derechos políticos a un futuro sin plazo también plantea un problema estructural: ¿quién decide cuándo el «desarrollo está completo»? Si la promesa de «primero el desarrollo, después la libertad» no tiene un calendario claro ni un criterio de cumplimiento, nunca podrá comprobarse. Cualquier generación puede decir «aún no ha llegado el momento», mientras la realización de los derechos se aplaza indefinidamente. Una promesa sin un límite ejecutable es, en la práctica, apenas diferente de la ausencia de promesa.

Pero este argumento también tiene sus propios límites. No puede sustituir los valores procedimentales abstractos por los alimentos y la atención médica que las víctimas del desastre necesitan con urgencia. Mientras las aguas de la inundación sumergen un pueblo, debatir el principio abstracto de la libertad de prensa no llevará agua potable a las víctimas. El argumento contra una jerarquía absoluta pierde su fuerza persuasiva si niega el carácter razonable de la prioridad presupuestaria en una emergencia. Su forma razonable es: reconocer la prioridad fiscal en una crisis, insistiendo al mismo tiempo en que cualquier rebaja de los derechos políticos debe tener un límite de tiempo, un alcance y una vía de recurso claros, y no debe convertirse en un estado sin fin.

10. Preguntas de examen comunes para ambas partes

Tanto si se apoya como si se rechaza «la subsistencia primero», ambas partes deberían aceptar el mismo conjunto de preguntas de examen. Estas preguntas no presuponen ninguna respuesta, pero la posición de cualquiera de las partes pierde fuerza persuasiva si las elude.

Primero, ¿mejora realmente la política la vida de los más vulnerables? Las cifras de crecimiento económico por sí solas no pueden responder a esta pregunta. Lo que importa es si los ingresos de las personas más pobres crecen de forma constante, si pueden obtener atención médica y educación, y si su nivel de vida mejora realmente en lugar de quedar oculto por los promedios.

Segundo, ¿quién define qué es un «desarrollo completo»? Si la promesa de «primero el desarrollo, después la libertad» ha de sostenerse, debe enunciarse de antemano: qué indicadores cuentan como «desarrollo completo», quién lo juzga y cuándo se cumplirán los derechos prometidos tras ese juicio. Sin estos criterios, la promesa no puede comprobarse.

Tercero, ¿quién verifica las estadísticas? Quién cuenta el número de personas que han salido de la pobreza, con qué medida y si están sujetas a verificación independiente — estas preguntas determinan la credibilidad de los logros oficiales. Los cambios en las medidas estadísticas, los métodos de ajuste de precios y el tratamiento de las diferencias regionales pueden influir significativamente en las conclusiones.

Cuarto, ¿quién puede plantear objeciones y obtener reparación? Cuando los beneficiarios y las víctimas de una política no son las mismas personas — por ejemplo, cuando una expropiación beneficia a la mayoría pero deja sin hogar a una minoría — la cuestión de si las víctimas pueden plantear objeciones y obtener una decisión justa y una indemnización es la prueba clave de cualquier modelo de desarrollo. Un desarrollo sin vías de objeción y de recurso no puede demostrar que beneficie realmente a todos.

Estas cuatro preguntas no favorecen a ninguna de las partes. Los partidarios de «la subsistencia primero» pueden utilizarlas para demostrar que ciertas políticas mejoraron realmente la vida de las personas vulnerables; los opositores a una jerarquía absoluta pueden utilizarlas para señalar que ciertas políticas carecen de verificación y de recurso. Su valor reside en devolver el debate de las consignas abstractas a los hechos comprobables.

11. La Declaración sobre el Derecho al Desarrollo de 1986

El 4 de diciembre de 1986, la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo mediante la resolución 41/128.[3] La votación fue de 146 votos a favor, 1 en contra y 8 abstenciones; el único voto en contra procedió de los Estados Unidos, y los Estados que se abstuvieron fueron Dinamarca, Finlandia, la República Federal de Alemania, Islandia, Israel, Japón, Suecia y el Reino Unido.[4] El propio resultado de la votación demuestra que el derecho al desarrollo era un concepto controvertido desde el principio.

El artículo 1 de la Declaración dispone que el derecho al desarrollo es un derecho humano inalienable en virtud del cual todo ser humano y todos los pueblos están facultados para participar en un desarrollo económico, social, cultural y político en el que puedan realizarse plenamente todos los derechos humanos y libertades fundamentales, contribuir a ese desarrollo y disfrutar de él. El artículo 2 dispone que la persona humana es el sujeto central del desarrollo y debe ser el participante activo y el beneficiario del derecho al desarrollo; los Estados tienen el derecho y el deber de formular políticas nacionales de desarrollo adecuadas con el fin de mejorar constantemente el bienestar de toda la población y de todos los individuos, sobre la base de su participación activa, libre y significativa en el desarrollo y en la distribución equitativa de los beneficios resultantes de este.[3]

El artículo 6 dispone además que todos los derechos humanos y las libertades fundamentales son indivisibles e interdependientes; debe prestarse igual atención y urgente consideración a la aplicación, promoción y protección de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales; y que los

Estados deben adoptar medidas para eliminar los obstáculos al desarrollo resultantes de la inobservancia de los derechos civiles y políticos, así como de los derechos económicos, sociales y culturales.[3] La importancia del artículo 6 radica en que escribe «indivisible» e «interdependiente» en la propia Declaración sobre el Derecho al Desarrollo — quienes defienden la prioridad del derecho al desarrollo no pueden deducir de esta Declaración la conclusión de que una categoría de derechos puede mantenerse rebajada a largo plazo.

Debe enunciarse claramente que la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo es una declaración adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas; no es un tratado firmado y ratificado por los Estados. A diferencia de los dos pactos de 1966, no crea obligaciones convencionales para los Estados Partes. Esto no afecta a la importancia política y normativa de la Declaración, pero determina su estatus jurídico: es una declaración autorizada, no un documento jurídico que pueda invocarse directamente como obligación convencional.

12. El debate sobre el estatus jurídico del derecho al desarrollo

Casi cuarenta años después de la adopción de la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo, su estatus jurídico sigue siendo objeto de controversia. La Biblioteca Audiovisual de Derecho Internacional de las Naciones Unidas, en su nota de historia jurídica sobre la Declaración, reconoce que la Declaración tiene importancia política y normativa, al tiempo que señala que el estatus jurídico concreto, el contenido de las obligaciones y la exigibilidad del derecho al desarrollo son objeto de controversia entre académicos y Estados.[4] Esta controversia no debe borrarse ni utilizarse como pretexto para negar el contenido de la Declaración.

El debate se concentra en tres cuestiones. En primer lugar, ¿quién es el sujeto del derecho al desarrollo? La Declaración habla a la vez de «todo ser humano» y de «todos los pueblos», y la relación entre los derechos individuales y los derechos colectivos no es del todo clara. En segundo lugar, ¿cuál es el contenido de las obligaciones del derecho al desarrollo? La Declaración exige a los Estados cooperar, formular políticas y eliminar obstáculos, pero los límites concretos y los criterios de medición de estas obligaciones distan mucho de ser tan precisos como las disposiciones de los dos pactos. En tercer lugar, ¿puede el derecho al desarrollo ser invocado directamente por una persona? Si una persona cree que su derecho al desarrollo ha sido violado, ¿puede presentar una denuncia ante un tribunal o un órgano internacional, como podría hacerse por el derecho a la vida o la libertad de expresión? Sobre estas cuestiones, la comunidad internacional no ha llegado hasta ahora a un consenso.

Pero la existencia del debate no significa que la Declaración carezca de contenido sustantivo. La Declaración subraya claramente tres puntos: el desarrollo es un proceso económico, social, cultural y político integral, y no un único indicador del producto interno bruto; la persona humana es el sujeto central del desarrollo, y no un instrumento del desarrollo; y la política de desarrollo debe reflejar una participación activa, libre y significativa, así como la distribución equitativa de los beneficios del desarrollo.[3] Estos tres puntos constituyen el núcleo del concepto de derecho al desarrollo y no deben pasarse por alto, cualquiera que sea la opinión sobre su estatus jurídico.

También conviene señalar que el propio concepto de derecho al desarrollo tiene un trasfondo histórico. Surgió de la crítica de los países en desarrollo al orden económico internacional en las décadas de 1970 y 1980, así como de las reivindicaciones derivadas del legado de la historia colonial. Comprender este trasfondo ayuda a entender por qué el derecho al desarrollo obtuvo un amplio apoyo en la Asamblea General de las Naciones Unidas, y también por qué algunos países desarrollados tienen reservas sobre su estatus jurídico.

13. El consenso de Viena de 1993

El párrafo 5 de la Declaración y el Programa de Acción de Viena, adoptados por la Conferencia Mundial de Derechos Humanos en 1993, es la declaración autorizada de la comunidad internacional sobre la relación entre las categorías de derechos humanos. El texto oficial chino publicado por la Oficina del Alto

Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos dice:

« 一切人权均为普遍、不可分割、相互依存、相互联系。国际社会必须站在同样地位上、用同样重视的眼光、以公平、平等的态度全面看待人权。固然，民族特性和地域特征的意义、以及不同的历史、文化和宗教背景都必须要考虑，但是各个国家，不论其政治、经济和文化体系如何，都有义务促进和保护一切人权和基本自由。 »[5]

El texto oficial en español dice: « Todos los derechos humanos son universales, indivisibles e interdependientes y están relacionados entre sí. La comunidad internacional debe tratar los derechos humanos en forma global y de manera justa y equitativa, en pie de igualdad y dándoles a todos el mismo peso. Debe tenerse en cuenta la importancia de las particularidades nacionales y regionales, así como de los diversos patrimonios históricos, culturales y religiosos, pero los Estados tienen el deber, sean cuales fueren sus sistemas políticos, económicos y culturales, de promover y proteger todos los derechos humanos y las libertades fundamentales. »[5]

Este párrafo contiene tres ideas. En primer lugar, todos los derechos humanos son universales, indivisibles, interdependientes y están relacionados entre sí. Esta es la caracterización básica de la relación entre los derechos, y descarta una comprensión simplificada según la cual una categoría de derechos se trataría como apéndice o condición previa de otra. En segundo lugar, la comunidad internacional debe tratar los derechos humanos de manera justa y equitativa, de forma global, y no debe destacar selectivamente una categoría de derechos descuidando otra. En tercer lugar, los Estados deben tener en cuenta las particularidades nacionales y regionales y los distintos contextos históricos, culturales y religiosos al promover y proteger los derechos humanos, pero esa consideración no puede convertirse en excusa para no cumplir sus obligaciones — con independencia de los sistemas políticos, económicos y culturales, todos los Estados tienen el deber de promover y proteger todos los derechos humanos y las libertades fundamentales.

El párrafo 5 de la Declaración de Viena permite debatir la urgencia de una política y el orden de los presupuestos. Salvar vidas primero ante un desastre, o atender primero las necesidades más urgentes cuando los recursos son limitados, no entra en conflicto con el párrafo 5. Pero el párrafo 5 no apoya la exclusión permanente de ninguna categoría de derechos de la protección jurídica. Su lógica es: la urgencia puede tener un orden, pero el estatus jurídico no puede tener una jerarquía. Interpretar «salvar primero a las personas» como «puede prescindirse a largo plazo de la libertad de expresión» es malinterpretar este párrafo.

La Oficina Regional para Asia Sudoriental de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos también ha reafirmado este principio en sus propios términos: todos estos derechos están interrelacionados, son interdependientes e indivisibles (« These rights are all interrelated, interdependent and indivisible. ») y la mejora de un derecho facilita el avance de los demás (« The improvement of one right facilitates advancement of the others. »)[5] Esta explicación muestra además que la relación entre los derechos es de refuerzo mutuo, y no de exclusión mutua: mejorar las condiciones de subsistencia ayuda a las personas a ejercer mejor sus derechos políticos, mientras que proteger los derechos políticos ayuda a identificar y corregir los problemas en la protección de la subsistencia.

14. Los poderes de emergencia y las limitaciones generales de los derechos

El artículo 4 del PIDCP prevé un régimen de suspensión de obligaciones (derogación) en estado de emergencia. En situaciones excepcionales que pongan en peligro la vida de la nación y cuya existencia haya sido proclamada oficialmente, los Estados Partes podrán adoptar disposiciones que, «en la medida estrictamente limitada a las exigencias de la situación», suspendan las obligaciones contraídas en virtud del Pacto.[1] Pero el artículo 4 enumera también un conjunto de derechos no suspendibles: el artículo 6 (derecho a la vida), el artículo 7 (prohibición de la tortura), el artículo 8, párrafos 1 y 2 (prohibición de la esclavitud), el artículo 11 (prohibición de la prisión por incumplimiento de una obligación contractual), el

artículo 15 (prohibición de la retroactividad del derecho penal), el artículo 16 (reconocimiento de la personalidad jurídica) y el artículo 18 (libertad de pensamiento, de conciencia y de religión). No puede suspenderse ninguno de estos derechos, ni siquiera en estado de emergencia.

El régimen de suspensión del artículo 4 tiene tres límites estrictos. En primer lugar, debe proclamarse oficialmente un estado de emergencia, y este debe amenazar realmente la vida de la nación. En segundo lugar, las medidas de suspensión deben limitarse estrictamente a lo que exija la situación, y no deben exceder lo necesario. En tercer lugar, las medidas de suspensión no deben ser incompatibles con las demás obligaciones que incumben al Estado Parte en virtud del derecho internacional, ni entrañar discriminación alguna fundada únicamente en motivos de raza, color, sexo, idioma, religión u origen social. Estos tres límites juntos muestran que un estado de emergencia no es un cheque en blanco.

Los artículos 19 y 21 establecen también las condiciones generales para restringir la libertad de expresión y la libertad de reunión pacífica: toda restricción debe estar prevista por la ley y ser necesaria para asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o la protección de la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral públicas.[1] La legitimidad de una restricción depende de si satisface estas condiciones, y no de si se propone en nombre del «desarrollo».

Las dificultades económicas por sí solas no autorizan la detención arbitraria, la represión de las críticas pacíficas ni el uso de la tortura. La tensión financiera puede ser motivo para ajustar el orden de las prioridades presupuestarias, pero no puede ser motivo para suprimir el recurso judicial, prohibir los sindicatos independientes o cerrar los canales de noticias. El núcleo de esta sección es la distinción entre «gastar menos por el momento porque no hay dinero» y «tener derecho a reprimir los derechos a largo plazo porque se está desarrollando».

Por último, si un tratado vincula a un Estado concreto debe comprobarse en función del estado de ratificación de ese Estado; la firma por sí sola no basta para concluir. Como se indica en la sección 3, China ha firmado el PIDCP pero aún no lo ha ratificado, de modo que el régimen de suspensión del artículo 4 aún no ha creado obligaciones convencionales para China. Al examinar las medidas de emergencia de China, conviene basarse en los tratados que China ha ratificado y en el derecho interno chino, en lugar de aplicar directamente las disposiciones de un pacto que China aún no ha ratificado.

15. El orden de las políticas y la exención de los derechos son dos cosas distintas

La diferencia entre el orden de las políticas y la exención de los derechos puede ilustrarse con un ejemplo concreto. Supongamos que una ciudad se enfrenta a la vez a una inundación y a una enfermedad infecciosa, y que el Gobierno aumenta legalmente los presupuestos de los hospitales, el socorro a las víctimas y el suministro de agua potable. Tal orden puede ser razonable. Nadie exigiría que, mientras las víctimas del desastre carecen de agua y de medicamentos, el Gobierno gastara el mismo dinero primero en otros proyectos.

Pero la contratación pública abierta, permitir que los profesionales informen de los riesgos, proporcionar indemnizaciones por expropiación, publicar auditorías presupuestarias y dar acceso a los tribunales son otro conjunto de cuestiones institucionales. No están en el mismo nivel que la cuestión presupuestaria de «construir primero un hospital o primero una escuela». Aunque se recorten algunos gastos administrativos para salvar vidas, no es necesario suprimir los canales por los que los residentes se enteran de adónde fue el presupuesto, ni prohibir a los médicos informar de los riesgos de epidemia, ni privar a los residentes cuyas viviendas han sido expropiadas de su indemnización y su recurso.

Confundir estos dos niveles es el error más frecuente del argumento de «la subsistencia primero». Su razonamiento es: porque A (la prioridad de los presupuestos de socorro) es razonable, B (la supresión de la supervisión y de los recursos) también es razonable. Pero no existe ninguna conexión lógica entre A y B. Muy al contrario: en una emergencia, la supervisión y los recursos suelen ser más, y no menos, importantes — los fondos de socorro son cuantiosos y circulan rápidamente, que es precisamente cuando

la desviación y el despilfarro son más probables; las medidas de expropiación y cuarentena afectan a una zona amplia y a muchas personas, que es precisamente cuando más se necesitan las vías de reclamación.

El enfoque correcto es buscar diseños institucionales que sean a la vez rápidos y responsables. Por ejemplo, conservar la auditoría posterior junto con las asignaciones de emergencia; conservar la divulgación de la información simplificando al mismo tiempo los procedimientos de aprobación; conservar las vías de reclamación y de recurso concentrando al mismo tiempo la asignación de recursos. La rapidez y la rendición de cuentas no son una opción excluyente; el objetivo del diseño institucional debe ser lograr ambas a la vez, y no suprimir la rendición de cuentas en nombre de la rapidez.

16. La verificabilidad de los logros en la lucha contra la pobreza

Toda afirmación de un Gobierno sobre la lucha contra la pobreza debe someterse a una prueba de verificabilidad. No se trata de un requisito especial para un país concreto, sino de una norma general para todas las afirmaciones de política pública. La prueba incluye al menos los siguientes aspectos.

En primer lugar, la línea de pobreza y sus cambios. El número de personas en situación de pobreza depende de dónde se trace la línea de pobreza. Si la línea de pobreza se reduce, el número de personas en situación de pobreza «disminuirá» estadísticamente, aunque el nivel de vida real no haya mejorado. Toda cifra de lucha contra la pobreza debe publicarse junto con el estándar de línea de pobreza utilizado, y con una indicación de si ese estándar cambió durante el período estadístico.

En segundo lugar, el ajuste de precios. Las cifras de ingresos deben ajustarse en función de los precios antes de poder compararse. Si el crecimiento del ingreso nominal queda compensado por el aumento de los precios, el poder adquisitivo real no ha mejorado. Cuando se publique un crecimiento de los ingresos, deben indicarse al mismo tiempo el índice de precios y el método de ajuste utilizados.

En tercer lugar, las diferencias regionales y la estabilidad de los ingresos. Un promedio nacional puede ocultar enormes diferencias entre regiones, y el crecimiento de los ingresos de un año determinado puede proceder de un pago de transferencia único o de un ingreso por trabajo migrante a corto plazo. Lo que hay que examinar es la estabilidad y la sostenibilidad de los ingresos: si los ingresos de las personas que han salido de la pobreza son estables, si dependen de subvenciones insostenibles y cuál es el riesgo de volver a caer en la pobreza.

En cuarto lugar, la cobertura de la seguridad social y el acceso a la atención médica y la educación. La lucha contra la pobreza no es solo una cuestión de ingresos; también incluye si las personas pueden obtener seguridad social, servicios médicos y oportunidades educativas. Un hogar cuyo ingreso está ligeramente por encima de la línea de pobreza, pero que no puede permitirse atención médica ni escolarización, sigue en una posición vulnerable.

En quinto lugar, distinguir tres tipos distintos de pruebas: la autodeclaración oficial, la investigación independiente y la estimación causal académica. La autodeclaración oficial consiste en cifras publicadas por el Gobierno sobre la base de su propio sistema estadístico; la investigación independiente la realizan organismos terceros con métodos independientes; la estimación causal académica trata, mediante grupos de control, experimentos naturales y otros métodos, de aislar el efecto real de una política determinada. Los tres tipos de pruebas difieren en fiabilidad y no deben confundirse. Aunque una política haya mejorado realmente la pobreza, no puede concluirse del resultado por sí solo que «la restricción de la libertad de prensa o del derecho de organización fuera una causa necesaria» — la mejora de la pobreza puede proceder de la inversión fiscal, el progreso tecnológico o la apertura de los mercados, y no de la restricción de derechos. Por el contrario, criticar las restricciones de los derechos no puede borrar las mejoras materiales que han sido verificadas. Los juicios de hecho y los juicios de valor deben hacerse por separado.

17. Los mecanismos complementarios de la libertad y el desarrollo

La relación entre la libertad y el desarrollo no es ni una simple oposición ni una simple causalidad. Los reportajes abiertos, los sindicatos independientes y las organizaciones comunitarias activas pueden promover las alertas ante desastres, la seguridad laboral y el descubrimiento de la corrupción. Un periodista que informa sobre una grieta en un embalse puede evitar la rotura de una presa; un sindicato independiente que informa sobre niveles excesivos de gas en una mina puede salvar decenas de vidas; una organización comunitaria que sigue la distribución de los suministros de socorro puede reducir las desviaciones y el despilfarro. En estos escenarios, la libertad no es un obstáculo para el desarrollo, sino una ayuda para él.

Pero, por otro lado, los mecanismos de la libertad también pueden acarrear costos. El cortoplacismo de las elecciones puede llevar a los gobiernos a favorecer proyectos de resultados rápidos, descuidando la infraestructura que requiere inversiones a largo plazo; la obstrucción de los grupos de interés puede ralentizar el avance de las obras públicas; la capacidad administrativa insuficiente puede convertir el debate abierto en disputas interminables, mientras las obras no arrancan. Estos problemas son reales, y no pueden negarse simplemente porque se subraye el valor de la libertad.

El método de investigación correcto, por tanto, no es debatir en abstracto si «la libertad promueve el desarrollo» o si «la libertad obstaculiza el desarrollo», sino comparar los resultados reales por categoría de política: cómo es la calidad de los servicios, cómo se distribuyen los beneficios, cuáles son los costos y cuánto tiempo lleva la corrección. Al mismo tiempo, hay que controlar los factores de confusión como el nivel de ingresos, el nivel educativo y la capacidad del Estado; de lo contrario, la comparación pierde su sentido — la experiencia de un país de ingresos altos no se aplica necesariamente a un país de ingresos bajos, y las instituciones de un Estado con una fuerte capacidad administrativa no son necesariamente transferibles de forma directa.

Este artículo no recalcula los datos transnacionales, ni afirma que un sistema democrático o un sistema centralizado produzca necesariamente una determinada tasa de crecimiento económico. La literatura académica sobre la relación entre el tipo de régimen y el crecimiento económico no llega a conclusiones coherentes, y cualquiera de las partes que afirme poseer pruebas decisivas va más allá de lo que las investigaciones existentes permiten afirmar. La posición de este artículo es que existen mecanismos complementarios, así como tensiones, entre la libertad y el desarrollo; el resultado concreto depende del diseño institucional, de la categoría de política y de las condiciones históricas, y no está determinado de antemano por principios abstractos.

18. La situación individual

Los debates abstractos a menudo hacen olvidar que los derechos recaen en última instancia sobre personas concretas. Las dos categorías de derechos suelen interactuar dentro de la misma persona, en lugar de pertenecer a dos grupos distintos de personas.

Un minero necesita salario, atención médica y equipos de seguridad, y también necesita los derechos a denunciar peligros, asociarse y negociar, y obtener un recurso jurídico. Si tiene salario pero ningún canal para denunciar un peligro, puede morir en un accidente que podría haberse evitado; si solo tiene el derecho a denunciar pero no cuenta con equipos básicos de seguridad, su denuncia no puede cambiar la realidad bajo tierra. El salario y los equipos de seguridad pertenecen a la categoría de los derechos económicos y sociales; la denuncia, la asociación y el recurso pertenecen a la categoría de los derechos civiles y políticos. No se puede prescindir de ninguno de los dos.

Un residente rural necesita escuelas, vivienda y carreteras, y también necesita conocer las normas de indemnización por expropiación, oportunidades para participar en los debates presupuestarios y canales para plantear objeciones. Es bueno que una carretera llegue hasta la entrada del pueblo, pero si la indemnización por expropiación se retiene y no tiene dónde apelar, el beneficio de la carretera se reduce considerablemente. Por el contrario, si solo tiene canales de apelación pero no tiene escuelas ni carreteras, sus hijos seguirán sin poder obtener educación, y su vida seguirá siendo difícil de mejorar.

Estos ejemplos muestran que el debate sobre si «el derecho a la subsistencia tiene prioridad sobre los derechos políticos» o «los derechos políticos tienen prioridad sobre el derecho a la subsistencia» es, en el plano de las circunstancias individuales, a menudo una falsa dicotomía. La misma persona necesita alimentos y libertad al mismo tiempo, vivienda y recurso al mismo tiempo. Ordenar las dos categorías de derechos en una secuencia ignora su entrelazamiento en la vida real.

19. Contra dos extremos

En el debate sobre el derecho a la subsistencia y los derechos políticos, existen dos afirmaciones extremas, ambas dignas de rechazo.

La primera afirmación extrema es: «Cuando la gente no tiene qué comer, la libertad de expresión no vale nada». Esta afirmación ignora el papel de la expresión a la hora de denunciar la injusticia en el socorro. Cuando se desvían los suministros de socorro, se interceptan los fondos de lucha contra la pobreza o se retienen las indemnizaciones por expropiación, son precisamente la libertad de expresión y el periodismo los que sacan a la luz estos problemas. Las personas que pasan hambre necesitan alimentos, y también necesitan canales a través de los cuales una distribución injusta pueda verse y corregirse. Decir que la libertad de expresión no vale nada frente a la pobreza es malinterpretar la función de la libertad de expresión.

La segunda afirmación extrema es: «Una vez que haya elecciones, la pobreza desaparecerá por sí sola». Esta afirmación ignora el papel de la capacidad administrativa y de los recursos fiscales. Las elecciones pueden cambiar un Gobierno, pero no pueden hacer aparecer hospitales, escuelas e instalaciones de agua potable de la nada; el derecho de voto puede expresar la opinión pública, pero no puede sustituir la elaboración del presupuesto, la gestión de proyectos y la prestación de servicios públicos. Un país que celebra elecciones pero está en bancarrota fiscal y paralizado administrativamente no verá su problema de pobreza resuelto automáticamente.

Ambas afirmaciones extremas cometen el mismo error: reducir una relación compleja a una única cadena de causalidad. Las personas que pasan hambre necesitan alimentos reales, y también necesitan derechos que las protejan de ser despojadas por el abuso de poder; los votantes necesitan el derecho de voto, y también necesitan un Gobierno capaz de convertir las promesas de la papeleta en realidad. Reconocer la interdependencia de las dos categorías de derechos está más cerca de los hechos que tomar partido entre ellas.

20. Una investigación falsable

Para que la proposición «primero el desarrollo, después la libertad» se convierta en una afirmación que pueda debatirse seriamente, y no en un mero eslogan, debe satisfacer el requisito de falsabilidad. Es decir, antes de que comience la investigación, debe especificarse de antemano qué pruebas apoyarían la proposición y qué pruebas la refutarían.

En primer lugar, determinar de antemano un conjunto de indicadores: la tasa de pobreza, el estado nutricional, la mortalidad evitable, el nivel educativo, el grado de publicidad del presupuesto, el grado de independencia de los medios de comunicación y la disponibilidad de recursos laborales. Estos indicadores deben abarcar tanto la mejora de los medios de subsistencia como la protección de los derechos, y no deben seleccionar solo un aspecto.

En segundo lugar, comprobar las tendencias anteriores a la reforma, las transferencias fiscales, la estructura demográfica y las medidas estadísticas. Una mejora de los indicadores tras la aplicación de una política puede proceder de la propia política, o de una tendencia ya presente antes de la reforma, de transferencias fiscales del Gobierno central, de cambios en la estructura demográfica o de ajustes en las medidas estadísticas. A menos que se excluyan estas explicaciones alternativas, el mérito no puede atribuirse a una política determinada.

En tercer lugar, dar una definición operativa de la propia proposición «primero el desarrollo, después la libertad»: ¿qué cuenta como «desarrollo completo»? ¿Qué indicadores deben alcanzarse para que se considere completo? ¿Cuándo se cumplirán los derechos prometidos? Si, en el momento acordado, los derechos aún no se han cumplido, ¿queda refutada la proposición? Sin estas especificaciones previas, la proposición nunca puede refutarse — en cualquier momento puede decirse que «el desarrollo aún no está completo», y cualquier fracaso puede aplazarse al futuro.

Por último, un solo logro oficial o un solo escándalo político no debe tomarse como prueba de la necesidad de un sistema. Un logro en la lucha contra la pobreza puede proceder de una combinación concreta de políticas, y no de la ventaja necesaria de un tipo de régimen determinado; un escándalo de corrupción puede proceder de personas concretas o de lagunas institucionales concretas, y no del defecto necesario de un tipo de régimen determinado. La comparación entre sistemas requiere datos sistemáticos y métodos rigurosos, y no la selección de casos favorables a uno mismo.

21. Ejercicio de educación cívica

Considere el siguiente escenario e intente emitir su propio juicio.

Una provincia lleva dos años consecutivos con presupuestos insuficientes y no puede completar tres proyectos al mismo tiempo: un hospital de nivel primario, instalaciones de agua potable y una plataforma de audiencias públicas para la asamblea. Los tres proyectos son importantes, pero los fondos solo alcanzan para completar una parte de ellos. Proponga su orden de prioridad sobre la base de los seis criterios siguientes: el riesgo vital de emergencia, el beneficio a largo plazo, el costo, el umbral de los derechos, la igualdad de participación y la posibilidad de auditoría. Al mismo tiempo, diseñe un canal alternativo de audiencia de bajo costo — por ejemplo, sesiones informativas públicas periódicas sobre el presupuesto, una recogida escrita de opiniones, o un grupo de seguimiento compuesto por representantes de la comunidad.

Después de establecer su orden de prioridad, reflexione sobre las siguientes preguntas: si el hospital tiene prioridad, ¿debe suprimirse por ello la publicidad del presupuesto? Si las instalaciones de agua potable tienen prioridad, ¿debe aplazarse por ello la construcción de la plataforma de audiencias? ¿Existe algún arreglo que permita, dando prioridad a la construcción del hospital, conservar un nivel mínimo de publicidad del presupuesto y de participación pública? ¿Qué nuevas pruebas cambiarían su orden de prioridad — por ejemplo, si se descubriera que la contaminación del agua potable es más grave de lo previsto, o que el costo de construcción del hospital es muy inferior al presupuesto, cambiaría su orden?

El objetivo de este ejercicio no es llegar a una única respuesta correcta, sino experimentar la complejidad de la palabra «prioridad» en la toma real de decisiones. Un orden de prioridad necesita razones, las razones necesitan pruebas, y ningún orden de prioridad debe convertirse en pretexto para suprimir otra categoría de derechos.

22. Conclusión

Que la subsistencia y el desarrollo sean derechos humanos importantes no debería ser objeto de controversia. En una crisis, dar prioridad a la protección de la vida y de los medios de subsistencia básicos tiene una fuerte legitimidad política. Cuando las personas se enfrentan al hambre, la enfermedad y la falta de hogar, orientar primero los recursos hacia los alimentos, la atención médica y la vivienda es sentido común, y también es una exigencia moral.

Pero una secuencia en la política pública no puede convertirse automáticamente en una jerarquía jurídica absoluta de los derechos. La prioridad presupuestaria no es una jerarquía de derechos, y la aplicación por etapas no es una exclusión permanente. Los derechos de expresión, asociación, participación política y recurso judicial no pueden suprimirse a largo plazo, ni siquiera en el curso del desarrollo. Las normas internacionales de derechos humanos subrayan la interdependencia, la indivisibilidad y la interrelación de todas las categorías de derechos, y los documentos oficiales chinos de 2021, al tiempo que afirmaban el

estatus primordial de los derechos a la subsistencia y al desarrollo, también subrayaron el desarrollo coordinado de todas las categorías de derechos humanos. Ambos aspectos de las declaraciones deben presentarse fielmente.

Al juzgar cualquier afirmación de «la subsistencia primero», deben comprobarse cinco aspectos al mismo tiempo: si se ha producido una mejora real de los medios de subsistencia, si los beneficios de los grupos más vulnerables son reales, si la política es legal, si las estadísticas han sido verificadas de forma independiente, y si las personas afectadas tienen la oportunidad de plantear objeciones y obtener corrección. Si falta alguno de estos aspectos, el juicio es incompleto.

En última instancia, la pregunta «¿Tienen prioridad los derechos a la subsistencia y al desarrollo sobre los derechos civiles y políticos?» no tiene una respuesta de una sola frase. Su respuesta depende de si «prioridad» significa orden presupuestario, secuencia de aplicación o jerarquía jurídica; de las condiciones históricas concretas, del diseño institucional y del contenido de la política; y de quién la comprueba y con qué criterios. Lo que este artículo puede aportar son las distinciones conceptuales, el fundamento normativo y los métodos de examen necesarios para enunciar la pregunta con claridad. En cuanto a cómo deben ordenarse las cosas en una situación concreta, es necesario volver a los hechos y a las pruebas y juzgar caso por caso.

Referencias

- [1] Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966), artículos 2, 4, 6, 9, 14, 19, 21, 22 y 25. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, texto íntegro: https://2covenants.ohchr.org/About-ICCPR.html

- [2] Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966), artículos 2, 4, 6–9, 11–13. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, texto íntegro: https://2covenants.ohchr.org/About-ICESCR.html

- [3] Asamblea General de las Naciones Unidas, Declaración sobre el Derecho al Desarrollo, resolución 41/128 (4 de diciembre de 1986), artículos 1, 2 y 6. Naciones Unidas, texto íntegro: https://www.un.org/en/events/righttodevelopment/declaration.shtml

- [4] Biblioteca Audiovisual de Derecho Internacional de las Naciones Unidas, historia jurídica de la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo (4 de diciembre de 1986, Nueva York): https://legal.un.org/avl/ha/drd/drd.html

- [5] Declaración y Programa de Acción de Viena (1993), párrafo 5. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Oficina Regional para Asia Sudoriental, explicación: https://bangkok.ohchr.org/what-are-human-rights (Para el texto oficial chino del párrafo 5, véase la página china de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos: http://www.ohchr.org/zh/instruments-mechanisms/instruments/vienna-declaration-and-programme-action)

- [6] Oficina de Información del Consejo de Estado, *El Partido Comunista de China y la protección de los derechos humanos: una búsqueda de cien años* (《中国共产党尊重和保障人权的伟大实践》), libro blanco (junio de 2021), parte VII. Texto íntegro en inglés: https://english.scio.gov.cn/whitepapers/2021-06/24/content_77584416_9.htm

- [7] Oficina de Información del Consejo de Estado, *La construcción integral de una sociedad modestamente acomodada: un nuevo hito en la causa de los derechos humanos en China* (《全面建成小康社会：中国人权事业发展的光辉篇章》), libro blanco (agosto de 2021), parte I. Texto íntegro en inglés: https://english.scio.gov.cn/whitepapers/2021-08/12/content_77689144_3.htm

Este artículo también está disponible en chino simplificado, chino tradicional, inglés, francés y alemán.