

II. UN ENFOQUE BASADO EN LOS DERECHOS HUMANOS EN EL LOGRO DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO

La adopción de un enfoque de derechos humanos puede ayudar a superar algunas de las críticas que se han hecho a los ODM. La Declaración del Milenio sitúa sus objetivos de desarrollo en el contexto de los derechos humanos y los principios de libertad e igualdad, y el Proyecto del Milenio pedía la inclusión de enfoques de derechos humanos²¹. El planteamiento del desarrollo basado en los derechos humanos también ha conseguido un apoyo importante de una amplia gama de entidades, incluidos organismos de desarrollo multilaterales y bilaterales, gobiernos, organizaciones de la sociedad civil y ONG.

Históricamente, esos agentes han diferido en sus motivaciones para adoptar un enfoque basado en los derechos humanos. No obstante, hoy en día se comprende y se acepta de manera generalizada que la pobreza es el resultado de la falta de poder y la exclusión. La pobreza no es simplemente la falta de bienes materiales y de oportunidades como el empleo, la propiedad de bienes productivos y ahorros. Es también la falta de bienes físicos y sociales como la salud, la integridad física, la ausencia de temor y de violencia, la integración social, la identidad cultural, la capacidad de organización, la capacidad de ejercer influencia política y la capacidad para vivir con respeto y dignidad. Las violaciones de los derechos humanos son tanto una causa como una consecuencia de la pobreza.

Así, los diversos enfoques basados en los derechos humanos tienen numerosas características comunes: la vinculación de los objetivos de desarrollo a las normas de derechos humanos; la atención especial a los grupos marginados, al empoderamiento y a la participación; y la garantía de la rendición de cuentas por parte de los titulares de obligaciones. En 2003, los organismos de las Naciones Unidas adoptaron una Declaración sobre una comprensión colectiva del enfoque del desarrollo basado en los derechos humanos respecto de la cooperación para el desarrollo (véase el recuadro 1). En ella se afirma que las normas de derechos humanos deben constituir el objetivo y los principios rectores del desarrollo, y que deben fortalecerse las capacidades de los *titulares de deberes* y de los *titulares de derechos*. Esto se incorporó más adelante a las guías del sistema de las Naciones Unidas para los programas de desarrollo²².

El enfoque de derechos humanos desempeña dos funciones fundamentales. En primer lugar, *aporta un valor añadido* al apoyar las prácticas de desarrollo diseñadas para la realización de los derechos humanos. En segundo lugar, *modifica los valores* mediante el cambio de los objetivos y las prácticas de desarrollo con el fin de garantizar que respeten y realicen los derechos humanos.

Así pues, los derechos humanos no deben verse sólo como una adición más al programa de desarrollo. Aunque puedan requerir listas de comprobación y otros instrumentos de programación, se trata de un programa integral que debe ir más allá de los arreglos técnicos²³. Al mismo tiempo, no debe esperarse que los derechos humanos proporcionen recomendacio-

Recuadro 1. Declaración de las Naciones Unidas sobre una comprensión colectiva del enfoque del desarrollo basado en los derechos humanos

1. Todos los programas de cooperación de desarrollo, normas y asistencia deberían promover la realización de los derechos humanos en la forma establecida en la Declaración Universal de Derechos Humanos y otros instrumentos internacionales de derechos humanos.
2. Las normas, estándares, y principios de derechos humanos contenidos en la Declaración Universal de Derechos Humanos y derivados de la misma, así como de otros instrumentos internacionales de derechos humanos, dirigen la cooperación y programación de desarrollo en todos los sectores y en todas las fases del proceso de programación.
3. La cooperación de desarrollo contribuye al desarrollo de las capacidades de los «titulares de deberes» para cumplir con sus obligaciones y/o para que los «titulares de derechos» reclamen sus derechos.

nes detalladas en cuanto a procesos de desarrollo apropiados o respuestas claras para las decisiones de política o de asignación de recursos. Sin embargo, pueden brindar un marco conceptual para evaluar y mejorar las prácticas y garantizar que la adopción de decisiones sea más razonable, objetiva y transparente, y beneficie a los que viven en la pobreza.

La presente sección adapta este enfoque de derechos humanos a los ODM sugiriendo cuatro elementos básicos. A grandes rasgos, siguen un proceso generalizado de desarrollo o de reducción de la pobreza basado en los ODM que abarca la focalización, la evaluación de costos, la formulación de políticas y la planificación, la ejecución y el seguimiento, con miras a conseguir resultados equitativos y sostenibles.

1. *Alinear los objetivos con los derechos humanos* armonizando las metas y los indicadores de los ODM con las normas de derechos humanos.
2. *Ser transformadores, no tecnocráticos*, adoptando un enfoque basado en los derechos humanos respecto del empoderamiento y la participación.
3. *Asignar prioridades a los derechos* haciendo elecciones de política y adoptando decisiones de asignación de recursos dentro de un marco de derechos humanos.
4. *Reivindicar los ODM* garantizando la exigibilidad de los derechos, mecanismos de rendición de cuentas y estrategias sostenibles.

La pregunta evidente es cómo adoptar un enfoque de derechos humanos en los ODM cuando éstos son bastante fijos; cómo influir en el programa de los ODM cuando éste ya ha comenzado. Sin embargo, aún quedan muchos puntos de entrada para el enfoque de derechos humanos. El contenido de los ODM puede adaptarse en los planos nacional y local de acuerdo con el enfoque de la contextualización en los ODM. Algunos Esta-

dos ya lo han hecho. En cualquier caso, las actividades locales y nacionales relacionadas con los ODM por lo general no están aisladas, sino que forman parte de procesos más amplios de planificación del desarrollo.

1 Alinear los ODM con los derechos humanos

Cada objetivo, meta e indicador de desarrollo del Milenio debe interpretarse en el contexto de los derechos humanos. El derecho internacional de derechos humanos, además de ser anterior a los ODM, impone a los Estados obligaciones legales en cuanto al cumplimiento de los derechos humanos. En particular, el proceso de alineación debe entrañar lo siguiente:

- Adaptar cada meta al derecho económico, social o cultural pertinente;
- Incorporar las cuestiones de género a todas las actividades;
- Velar por que se incluya a los excluidos;
- Garantizar que los indicadores tengan siempre presentes los derechos.

Esta nueva alineación puede tener repercusiones inmediatas en el cálculo de costos, el diseño de estrategias, el seguimiento y la presentación de informes en relación con los ODM.

También podría irse más allá en el nivel nacional o local introduciendo metas adicionales que recojan otros pasos que garanticen la realización efectiva de los derechos humanos, por ejemplo, los derechos civiles y políticos. En Mongolia, se ha sancionado una nueva legislación por la que se crea un objetivo 9 relativo al buen gobierno democrático y los derechos humanos, acompañado de metas e indicadores con plazos concretos²⁴.

Adaptar las metas al derecho económico, social o cultural pertinente

A primera vista, muchas metas de los ODM parecen bien adaptadas a los derechos humanos. Sin embargo, muchas exigen una adaptación importante.

Por ejemplo, la meta 2.A exige que todos los niños puedan completar la enseñanza primaria. En la Convención sobre los Derechos del Niño y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales se recoge un requisito análogo como parte del derecho a la educación. Pero esos tratados de derechos humanos también exigen que la enseñanza primaria sea:

- 1) Gratuita
- 2) Obligatoria, y
- 3) De cierta calidad.

Estas condiciones no forman parte de la meta del ODM. Además, en virtud del Pacto, el logro progresivo del derecho sólo se permite si puede demostrarse que los recursos son insuficientes y si se ha elaborado un plan de acción.

El Proyecto del Milenio, el Banco Mundial y otras entidades han hecho un llamamiento reciente en favor de la abolición de las tasas académicas en

la enseñanza primaria. La enseñanza primaria gratuita ha dado buenos resultados en Kenya, y la experiencia demuestra que el cobro de tasas académicas hace que más niñas que niños queden fuera de la escuela. Sin embargo, la aplicación de un enfoque de derechos humanos haría que la enseñanza gratuita fuera *parte de la meta* y no simplemente una estrategia. Ciertamente, si se tiene en cuenta que las instituciones financieras internacionales a veces han presionado erróneamente a los países en desarrollo para que cobren tasas académicas, es indispensable que el derecho a la enseñanza primaria gratuita quede firmemente arraigado en las ideas y las prácticas de desarrollo.

La calidad también es fundamental. En su informe sobre los ODM, el Togo señaló que los progresos realizados inicialmente gracias a la gratuidad de la enseñanza primaria se vieron moderados por las elevadas tasas de abandono escolar; los alumnos citaron la pobreza y la escasa calidad de la educación como motivos para ello. Las niñas abandonaron la escuela en proporciones aún mayores debido a lo temprano del matrimonio y el embarazo²⁵, lo que pone de relieve la importancia de aplicar estrategias complementarias basadas en el género.

Otro ejemplo es la meta 7.D. En ella se pide la mejora de las condiciones de vida de 100 millones de habitantes de tugurios, siendo el indicador la seguridad de la tenencia. Esta meta es muy limitadora: 1.000 millones de personas viven hoy en día en asentamientos precarios, y de acuerdo con las previsiones esa cifra aumentará rápidamente. Lo que es aún más importante es que el enfoque de derechos humanos habría centrado la atención en *la seguridad básica de tenencia para todos*, no en la seguridad de tenencia para una pequeña proporción de habitantes de tugurios. La seguridad de tenencia es el primer elemento del derecho a una vivienda adecuada, y los órganos de derechos humanos han exigido que se proporcione a todas las personas de inmediato²⁶. También lo demandan de forma generalizada los residentes de asentamientos no estructurados. Puede conseguirse un nivel mínimo de seguridad de tenencia ofreciendo protección contra los desalojos forzosos. La ambigua redacción de la meta ha permitido que algunos países presenten en sus informes sobre los ODM políticas que presuntamente violan los derechos humanos, por ejemplo la limpieza de barrios míseros²⁷.

En el establecimiento de metas nacionales y locales, debe emprenderse un proceso participativo para alinear debidamente las metas con los derechos humanos. En el capítulo III se analiza cada uno de los ODM para determinar en qué medida es conforme con los derechos humanos.

Recuadro 2: Malawi y la alineación del objetivo 3 con la igualdad de género

Malawi fue capaz de demostrar la igualdad de género en la enseñanza primaria y secundaria, con lo que cumplía la meta 3.A de los ODM. Sin embargo, reconoció que necesitaba centrarse en la igualdad de género en la enseñanza secundaria superior y la terciaria y en otras esferas de la sociedad, por ejemplo, combatiendo la violencia doméstica.

Incorporar las cuestiones de género a las metas

Un enfoque basado en los derechos humanos significa velar por que los ODM tengan suficientemente en cuenta los derechos de las mujeres; por ejemplo, los consagrados en la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer.

En la Declaración de Beijing de 1995, los gobiernos volvieron a insistir en que la autonomía de la mujer y la participación de las mujeres en condiciones de igualdad eran indispensables para el desarrollo²⁸. Se comprometieron a lo siguiente:

- eliminar todas las formas de discriminación contra las mujeres;
- promover la independencia económica de las mujeres;
- proporcionar educación y atención sanitaria apropiadas;
- prevenir y eliminar todas las formas de violencia contra la mujer; y
- mejorar la salud sexual y reproductiva de las mujeres.

En 1997, la incorporación de las cuestiones de género se convirtió en un objetivo de las Naciones Unidas, definido como el proceso de evaluar las repercusiones para hombres y mujeres de cualquier acción planificada en todas las esferas y todos los niveles²⁹. Debe ser un proceso transversal y transectorial, y orientar la ejecución de toda la labor de las Naciones Unidas³⁰.

Aunque el objetivo 3 se refiere específicamente a la igualdad de género y la autonomía de la mujer, la meta asociada de conseguir la igualdad de género en la enseñanza primaria y secundaria es muy limitada. Los indicadores adicionales (alfabetismo, participación en el empleo remunerado y el parlamento nacional) también lo son.

En su publicación *Pathway to Gender Equality*, el UNIFEM expresa su preocupación por que este enfoque restringido pueda suponer un retroceso para la comunidad internacional. No obstante, concluye que los ODM deben tratarse no como un programa totalmente nuevo, sino como un nuevo vehículo para la aplicación de la Convención y de la Declaración de Beijing, y que la igualdad de género debe ser transversal en todos los ODM³¹.

La incorporación de las cuestiones de género a los objetivos de desarrollo del Milenio, sus metas e indicadores requerirá atención y esfuerzo. El UNIFEM recomienda que los países se basen en la Convención y en la Declaración de Beijing a la hora de hacer el análisis de situación para los informes sobre los ODM y enmarcar los indicadores nacionales en respuesta a las prioridades de la Convención y la Declaración. También necesitarán mejorar su capacidad estadística en relación con las cuestiones de género. La Comisión Económica y Social de las Naciones Unidas para Asia y el Pacífico también ha elaborado indicadores complementarios y nuevos indicadores sensibles a las cuestiones de género para cada una de las metas de los ODM (véase la sección sobre los indicadores más adelante).

El UNIFEM también formula recomendaciones para incorporar las cuestiones de género a cada uno de los objetivos. En el recuadro 3 se ofrece el ejemplo del objetivo 6.

Recuadro 3. El género y el objetivo 6 sobre el VIH/SIDA

De acuerdo con el UNIFEM, la desigualdad de género es uno de los principales factores que impulsan la pandemia del VIH/SIDA. Las normas culturales que imponen la ignorancia sexual y la pureza a las mujeres bloquean el acceso de éstas a la información sobre la prevención. Los desequilibrios de poder basados en el género hacen que las mujeres tengan dificultades para negociar prácticas sexuales más seguras con sus parejas, y la dependencia económica y el temor a la violencia pueden en la práctica obligarlas a consentir mantener relaciones sexuales sin protección. Las mujeres están recibiendo una atención y un tratamiento inadecuados, y la carga que supone cuidar de sus familiares dependientes y de sí mismas se ha hecho abrumadora³².

Las estrategias encaminadas a responder a la crisis del VIH/SIDA han fracasado sistemáticamente a la hora de incluir una perspectiva de género. En gran medida, esto se debe a que las mujeres no han sido situadas al frente de la formulación de políticas sobre el VIH/SIDA. La Convención y la Declaración de Beijing requieren un enfoque integral que vincule la falta de poder de las mujeres a la propagación de la epidemia y la falta de tratamiento para el VIH/SIDA. Sin embargo, el examen de los informes de los países acerca del objetivo 6 apenas da pruebas de esto.

Para garantizar que la igualdad de género sea situada en el centro de las estrategias relacionadas con el objetivo 6, podrían elaborarse metas complementarias o adicionales. También podrían situarse en el objetivo 3 o en otros objetivos relacionados. Por ejemplo, las metas adicionales en relación con el VIH/SIDA podrían abarcar lo siguiente:

- La igualdad económica de la mujer
- La igualdad en el matrimonio y las relaciones familiares
- La igualdad en los servicios de atención sanitaria
- La eliminación de la violencia basada en el género
- La transformación de los estereotipos culturales basados en el género.

Incluir a los excluidos

Todos los seres humanos tienen derecho a disfrutar de sus derechos humanos por igual y sin discriminación. Esto incluye los derechos humanos de los niños, las minorías, las poblaciones indígenas, las personas de edad, las personas con discapacidad, las personas que viven con el VIH/SIDA, los trabajadores migrantes, los refugiados y los desplazados internos. Si bien centrarse en los grupos marginados en ocasiones puede exigir llegar a compromisos con los objetivos de crecimiento económico o de otro tipo, el *Informe sobre el Desarrollo Mundial 2006* del Banco Mundial encontró que la equidad era un factor importante para el desarrollo a largo plazo³³.

Adoptar un enfoque basado en los derechos humanos significa mucho más que simplemente orientar la acción hacia los grupos que son fáciles de alcanzar. Las personas con discapacidades tienen derecho a que se eliminen las barreras físicas, de actitud y de otro tipo que impiden su acceso al empleo, la educación o la atención sanitaria, así como a que se realicen *ajustes razonables* para asegurarles el acceso en condiciones de

igualdad con otros. Es necesario prestar atención particular a las zonas rurales remotas y a las zonas urbanas deprimidas. Para que los ODM tengan pertinencia para las poblaciones indígenas, quizá sea preciso introducir importantes adaptaciones en ellos con el fin de que se respeten de manera efectiva los derechos territoriales y culturales de esas poblaciones.

De forma explícita, los ODM se centran solamente en tres grupos marginados, a saber: los niños y los jóvenes (trabajo decente para los jóvenes, enseñanza y mortalidad infantil: ODM 1 a 4), las mujeres y las niñas (ODM 3 y 5 y meta 1.B) y los habitantes de tugurios (meta 7.D). Aunque todo ello es loable, existe el importante riesgo de que la atención predominante a la reducción, y no la eliminación, de «promedios» mundiales entrañe que se mantenga la exclusión de muchos grupos.

Esto ya resulta evidente en los informes de los países sobre los ODM. Varios países han informado de que están en buen camino o han alcanzado ciertos objetivos, aunque no han hecho progreso alguno respecto de esos objetivos en relación con las minorías y las personas con discapacidades³⁴. El experto independiente sobre cuestiones relativas a las minorías informó de que las minorías étnicas o lingüísticas y las poblaciones indígenas se mencionaban en menos de la mitad de los informes de los países sobre los ODM. Cuando se las mencionaba, a menudo era en la sección de antecedentes o en relación con el objetivo 2³⁵. Casi ninguno de los informes de los *donantes* sobre los ODM mencionaba a las minorías o a las poblaciones indígenas.

Recuadro 4. Foro Permanente de las Naciones Unidas sobre las Poblaciones Indígenas

«[...] el Foro observa con inquietud que las cuestiones indígenas a menudo están ausentes de los procesos relacionados con los objetivos de desarrollo del Milenio y la reducción de la pobreza, como también de los informes relativos a la consecución de esos objetivos y de los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza. Al Foro le preocupa que, a menos que la situación particular de los pueblos indígenas se tome debidamente en cuenta, algunos procesos relacionados con la consecución de los objetivos de desarrollo del Milenio pueden dar lugar, para los pueblos indígenas, a una pérdida acelerada de tierras y recursos naturales y, por ende, de sus medios de subsistencia generando con ello su desplazamiento y la asimilación y erosión aceleradas de su cultura»³⁶.

Raras veces, o nunca, los programas de desarrollo son capaces de llegar a todos los grupos al mismo tiempo; sin embargo, es preciso dar la suficiente prioridad a los más marginados. Así pues, alinear los ODM con los derechos humanos exige un análisis más profundo. Esto puede significar que algunos países deben ir *más allá* de los ODM, mientras que en otros tal vez sea necesario adoptar objetivos y metas más modestos aunque razonables y compatibles con los derechos humanos.

Esta *nacionalización* o *localización* de los ODM forma parte del actual discurso sobre el desarrollo. Sin embargo, a menudo se hace hincapié sólo en las *condiciones* y no en las *obligaciones*. Los Estados tienen la obligación de atender un nivel mínimo de derechos económicos, sociales y culturales para todos.

Algunos países han adoptado medidas para asegurarse de que los grupos marginados queden mejor reflejados en las metas. Tailandia adoptó un marco denominado «ODM Plus» para tener en cuenta la información sobre la calidad del acceso, si todos los miembros de la sociedad tailandesa se benefician (no sólo los grupos a los que se dirigen específicamente las intervenciones), e indicadores nacionales desglosados según las disparidades regionales y étnicas. Malasia también adoptó un planteamiento parecido cuando los datos desglosados indicaron irregularidades en los avances respecto de los ODM (véase el recuadro 5).

Por consiguiente, alinear las metas y los indicadores para incorporar a los grupos marginados en el marco de los ODM exige lo siguiente:

- *Ajustar las metas.* Por ejemplo, las metas pueden desglosarse con una meta numérica para cada grupo y/o puede incrementarse la meta numérica global para hacer más probable la inclusión de las personas marginadas.
- *Creación de metas adicionales para grupos particulares.* Por ejemplo, podrían añadirse a la meta 1.C metas específicas sobre la protección de las tierras y los recursos naturales de las poblaciones indígenas con el fin de alcanzar el objetivo de reducir el hambre a la mitad.
- *Desglose de indicadores.* Esto a menudo exigirá fortalecer la capacidad de acopio y análisis de datos, para velar por que los datos sean desglosados. Mientras que hay limitaciones en algunos países con los datos actuales, los Estados deben desglosarlos con arreglo a los motivos prohibidos de discriminación definidos en los tratados internacionales de derechos humanos. En el contexto de los ODM, los motivos como el origen racial o étnico, el sexo, la discapacidad, la edad, el lugar de residencia o la situación geográfica serían particularmente pertinentes.

Recuadro 5. Datos desglosados y alianzas en la labor de promoción: Malasia³⁷

Aunque Malasia ha hecho importantes progresos hacia el logro de los ODM, aún persisten disparidades y desigualdades regionales entre los grupos rurales remotos y los grupos étnicos. El PNUD de Malasia estableció alianzas con otros interesados de ideas parecidas y con instituciones nacionales clave para desglosar los indicadores de los ODM. El análisis reveló la necesidad de focalizar las políticas de desarrollo y proporcionó al PNUD en Malasia un firme argumento estadístico con el cual promover los principios de derechos humanos de la igualdad y la no discriminación. Las conclusiones fueron divulgadas en distintos medios y presentadas al órgano que elabora el plan de desarrollo nacional de Malasia. Esos esfuerzos contribuyeron a que se hiciera más hincapié en los grupos indígenas, en la igualdad y en la reducción de disparidades en el plan nacional de desarrollo.

Garantizar que los indicadores sean sensibles a los derechos

La actual lista de indicadores de los ODM elaborada para abordar las metas y los objetivos se basó en la disponibilidad de datos existentes y en un intento por mantener una lista de tamaño razonable. Sin embargo,

se ha elaborado un enfoque basado en los derechos humanos respecto de los usos tradicionales de los indicadores de desarrollo tanto en el nivel internacional como en los países en desarrollo³⁸. Ese enfoque tiene dos finalidades: 1) aumentar la sensibilidad de los indicadores existentes respecto de los derechos; y 2) añadir más indicadores específicos de los derechos. El valor añadido puede observarse en la atención que se presta al desglose pero también, y tal vez primordialmente, en la atención que se presta a la capacidad para hacer el seguimiento de los esfuerzos de un Estado, y no solamente de los resultados de esos esfuerzos.

En el contexto de los ODM, pueden proponerse tres pasos, teniendo en cuenta las diversas capacidades estadísticas de los países:

1. *Adaptar los indicadores actuales a los derechos humanos.* Por ejemplo, los actuales indicadores de los ODM pueden alinearse con un enfoque basado en los derechos humanos desglosando los datos, como ya se ha explicado en la presente sección. Esto puede resultar particularmente eficaz si a continuación se desglosa la meta de la misma manera.

2. *Añadir indicadores complementarios para medir las metas existentes.* Pueden añadirse indicadores de derechos humanos a la lista actual de

indicadores de los ODM para reflejar mejor si se está alcanzando la meta actual y si se están haciendo esfuerzos suficientes con ese fin (véase el recuadro 6). Por ejemplo, el actual indicador de los ODM para la meta 7.D podría complementarse mediante lo siguiente:

- Un indicador *estructural*: por ejemplo, fecha de entrada en vigor y cobertura de la legislación para prevenir y remediar los desalojos forzados;
- Un indicador de *procesos*: por ejemplo, proporción de personas desplazadas o desalojadas que han sido rehabilitadas o reasentadas; y
- Un indicador de *resultados*: por ejemplo, número de casos notificados de desalojo forzoso (es decir, comunicados a los órganos y los expertos en derechos humanos de las Naciones Unidas).

3. *Añadir nuevos indicadores para nuevas metas.* En los casos en que se añadan nuevas metas en el proceso de alineación de los ODM con los derechos humanos, se necesitarán indicadores nuevos. Por ejemplo, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe ha elaborado nuevos indicadores respecto del objetivo 3 sobre remuneración de las mujeres, horas de trabajo doméstico, violencia basada en el género y salud sexual y reproductiva.

Recuadro 6. Ecuador: 96 indicadores nuevos

El Gobierno del Ecuador, junto con organismos de las Naciones Unidas, elaboró numerosos indicadores adicionales para los ODM. Este proceso fue en parte resultado del reconocimiento de que los indicadores existentes no reflejaban debidamente los derechos de las mujeres, las poblaciones indígenas y las personas de origen africano. Muchos de los indicadores nacionales han sido desglosados para los grupos excluidos y han sido ampliamente desglosados por localidades. Se añadieron nuevos indicadores en los niveles tanto nacional como local. A continuación se ofrece un ejemplo de la meta 4.A (reducir en dos terceras partes, entre 1990 y 2015, la tasa de mortalidad en niños menores de cinco años).

Meta 4.A sobre mortalidad infantil

Indicadores de los ODM	Indicadores nacionales	Indicadores locales	
Tasa de mortalidad de menores de cinco años	Tasa de mortalidad de menores de cinco años	Tasa de mortalidad de menores de cinco años	
Tasa de mortalidad de lactantes	Tasa de mortalidad de lactantes (menores de un año)	Tasa de mortalidad de lactantes (menores de un año)	
	Tasa de mortalidad de recién nacidos	Tasa de mortalidad de recién nacidos	
	Tasa de mortalidad temprana de recién nacidos	Tasa de mortalidad temprana de recién nacidos	
	Tasa de mortalidad postneonatal	Tasa de mortalidad postneonatal	
	Cobertura con atención prenatal	Cobertura con atención prenatal	Garantía del derecho de la mujer a atención sanitaria adecuada y suficiente en todo momento
Proporción de niños de un año de edad inmunizados contra el sarampión	Cobertura con inmunización (BCG, DPT, pentavalente, sarampión y polio)	Cobertura con inmunización (BCG, DPT, pentavalente, sarampión y polio)	Para garantizar el derecho a la salud, el indicador se refiere a todas las enfermedades comunes

2 Ser transformadores en lugar de tecnocráticos

Abordar las desigualdades de poder

Los derechos humanos se ocupan fundamentalmente del empoderamiento. Éste puede entenderse como una expansión de las capacidades y las libertades de las personas para participar, negociar, influir, controlar y pedir cuentas a las instituciones que influyen en sus vidas³⁹. Centrarse en el empoderamiento también pone en tela de juicio los planteamientos de desarrollo que son tecnocráticos o de carácter vertical. Las personas y las comunidades deben ser los agentes de desarrollo primordiales, además de su objeto. Los ODM han sido criticados por el carácter tecnocrático de su contenido y su origen, por carecer de un sentimiento nacional de pertenencia de base amplia, al igual que los documentos de estrategia de reducción de la pobreza, que cada vez están más basados en los ODM.

Un elemento clave para empoderar a la población es que toda respuesta debe ser enmarcada en una visión más amplia de la pobreza, una visión que aborde las causas básicas, como las desigualdades de poder. Estudiemos el siguiente dilema:

Una mujer de 23 años de edad llega al dispensario de la aldea; se queja de dolores y de la aparición de un exudado vaginal derivado de la inserción de un dispositivo intrauterino. Dice al médico que ya ha tenido cuatro niñas no deseadas, que su marido es un borracho que la viola habitualmente, y que está luchando desesperadamente para a duras penas mantenerse a sí misma y a sus hijas con vida; pero siente que si pudiera tener un niño varón éste la mantendría cuando fuera mayor. ¿Cuál es la cuestión sanitaria en este caso? ¿El tratamiento de la infección? ¿La capacidad para escoger libremente un método anti-conceptivo? ¿El efecto de las preferencias de la sociedad por los hijos varones en las decisiones de la mujer sobre tener hijos? ¿O se trata, más ampliamente, de que prácticamente no tiene control alguno sobre su bienestar sexual, afectivo o físico porque las leyes y las prácticas le deniegan sus derechos humanos y su dignidad básicos⁴⁰?

La respuesta a estas preguntas será lo que determine las medidas que se adopten. Un enfoque de derechos humanos exige que la salud de las mujeres, por ejemplo, se considere no exclusivamente en lo que se refiere a los procesos biológicos o los comportamientos individuales, sino como un producto de las relaciones de poder. Sin embargo, un enfoque de derechos humanos completo significa mucho más que centrarse simplemente en la acción del Estado y en adoptar medidas basadas en una comprensión bien fundada de las violaciones de los derechos humanos. En el caso de la salud de las mujeres, también significa hacer frente a las acciones de agentes no estatales, abordar las prácticas y tradiciones culturales, las jerarquías de género institucionalizadas y las desigualdades económicas⁴¹.

Si no se abordan las desigualdades de poder (sean políticas, económicas, legales o culturales) tampoco habrá capacidad para aplicar estrategias relacionadas con los ODM. Por ejemplo, un aumento de la cuantía de

la asistencia para la educación tal vez no llegue a los niños más pobres si proceden de un grupo étnico o una región que apenas tiene poder político e influencia sobre la distribución de esos fondos.

Para comprender el problema y elaborar respuestas, las desigualdades de poder deben abordarse como parte del proceso de poner en contexto las metas de los ODM, elaborar estrategias e informar sobre los ODM. Debe estudiarse la posibilidad de elaborar evaluaciones basadas en el *poder* para determinar qué grupos e individuos tienen menos capacidad para reivindicar sus derechos. En otras palabras:

En lugar de centrarse en crear un inventario de bienes o servicios públicos destinados a la distribución y a continuación intentar cubrir las carencias mediante la ayuda extranjera, el enfoque basado en los derechos pretende determinar los obstáculos sistémicos fundamentales que impiden a la población tener acceso a las oportunidades y mejorar sus propias vidas⁴².

Así las respuestas se centrarían en un empoderamiento político, económico, legal y cultural más amplio, que abarcaría los puntos de intervención necesarios para la ayuda externa.

Adoptar un enfoque de derechos humanos en la participación

Una participación verdadera y el acceso a la información son pilares básicos del empoderamiento. La participación también tiene muchos beneficios decisivos derivados de la utilización de los conocimientos locales, la exposición de las preferencias locales, el aumento de la eficiencia en la asignación de recursos, y la maximización del sentimiento de pertenencia y la sostenibilidad del desarrollo. Los conceptos como la participación son bien conocidos en el discurso del desarrollo. Pero, ¿están basados en los derechos humanos?

Por un lado, los derechos civiles y políticos clásicos, como el derecho al voto, a la libertad de expresión y a la libertad de asociación, deben recibir apoyo y son fundamentales para que los grupos excluidos puedan opinar y asegurar que sus gobiernos se centren en los ODM de forma coherente con los derechos humanos.

Por otro lado, la participación, como principio y derecho fundamental, es un elemento básico para alcanzar los derechos económicos, sociales y culturales, así como el derecho al desarrollo. Por ejemplo, el Protocolo sobre los Derechos de la Mujer en África afirma que los Estados Partes velarán por la participación de las mujeres en todos los niveles de la conceptualización, la adopción de decisiones, la aplicación y la evaluación de políticas y programas de desarrollo (art. 19). Con demasiada frecuencia, los procesos participativos son de tipo cosmético y se reducen a meras consultas. Así pues, esos procesos deben ser evaluados de forma crítica, con arreglo a los criterios de derechos humanos, para verificar que:

- Reflejan normas mínimas para el proceso, que debe ser acordado por todos los participantes;

- Se aplican en todas las fases, incluidas las de diseño, ejecución y seguimiento de las estrategias de desarrollo;
- Incluyen a las mujeres y los grupos marginados y desarrollan canales específicos de participación en caso necesario;
- Impiden el acaparamiento por los grupos favorecidos y el refuerzo de las jerarquías sociales y las relaciones de poder existentes;
- Son transparentes y proporcionan información suficiente y accesible;
- Proporcionan mecanismos de rendición de cuentas para velar por que el proceso de participación se atenga a estas normas.

Recuadro 7. Ampliar la participación y la coordinación en el desarrollo local: Argentina⁴³

El proyecto de focalización de los ODM en el nivel local con un planteamiento basado en los derechos humanos se propone producir planes de acción locales basados en los derechos humanos para alcanzar los ODM en tres municipios piloto. Los planes asignan un orden de prioridad a los ODM en cada municipio, los vinculan a derechos humanos y obligaciones específicos, y esbozan medidas necesarias para su cumplimiento. Los planes de acción formarán la base para las estrategias de desarrollo municipales y se usarán para coordinar las políticas nacionales y locales. Los planes son sumamente participativos y en ellos intervienen tanto los funcionarios municipales como las comunidades en los diagnósticos, la planificación, la elaboración y la revisión. Participaron más de 150 organizaciones de la sociedad civil y actualmente el proyecto es ejecutado por una importante ONG de ámbito nacional.

Aumentar la capacidad de la población pobre para organizarse y emprender acciones colectivas es indispensable para alcanzar los objetivos. Pero la realidad es que la población pobre suele ser menos organizada, menos capaz de articular sus preocupaciones en el plano político y de obtener acceso a los servicios públicos y la protección legal, menos relacionada con personas influyentes y más vulnerable a los impactos económicos⁴⁴.

Por tanto, será necesario poner en pie instituciones democráticas sólidas y proteger el derecho al voto, la libertad de expresión y la libertad de reunión, todos los cuales son indispensables para garantizar el logro de los ODM en casi todos los contextos. También debe prestarse particular atención a apoyar el aumento de la capacidad local de organización y a las instituciones representativas locales del nivel comunitario y de la sociedad civil, por ejemplo mediante lo siguiente:

- Presupuestando y aumentando las capacidades de las organizaciones de la sociedad civil y la participación efectiva;
- Apoyando las campañas en los medios y las campañas de comunicación; y
- Promoviendo y aumentando la capacidad de las redes de comunicadores sociales locales.

Sin embargo, garantizar una participación efectiva también exige crear espacios para esa participación. Muchas actividades relacionadas con los ODM son básicamente realizadas por los ministerios nacionales junto con organismos internacionales. Un planteamiento basado en los derechos humanos en esas actividades incluiría lo siguiente:

- Aumentar la transparencia, haciendo accesible la información sobre políticas y programas;
- Crear de forma activa canales específicos de participación para los pobres y los grupos más marginados, teniendo presente el contexto social y cultural; estos mecanismos deben estar integrados en todos los procesos de formulación de políticas y de programación;
- Hacer que la conciencia respecto de los derechos humanos sea transversal en los programas, y no un añadido facultativo;
- Expandir las alianzas con las organizaciones de la sociedad civil y los grupos con intereses compartidos;
- Divulgar información sobre políticas, procesos presupuestarios y programas en formatos accesibles e idiomas minoritarios, incluidos formatos para personas con discapacidades (por ejemplo Braille, radio y sitios web accesibles).

3 Dar prioridad a los derechos humanos en las decisiones de política y la asignación de recursos

El enfoque de derechos humanos no prescribe automáticamente decisiones de política ni una determinada asignación de recursos. Es cierto, no obstante, que el enfoque de derechos humanos valora la participación, particularmente la de los grupos excluidos, en las decisiones relativas a esas cuestiones. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, por ejemplo, ha expresado de forma repetida su preocupación por que las instituciones financieras internacionales hayan impuesto por la fuerza a los países en desarrollo políticas de ajuste estructural que tienen una concepción muy estrecha.

Sin embargo, las repercusiones de las políticas y la asignación de recursos en los derechos humanos se hacen más patentes en los niveles nacional y local, en el contexto de decisiones concretas. Por ejemplo, un ministerio o una autoridad local puede destinar la totalidad del presupuesto para agua y saneamiento al mantenimiento de la infraestructura para los hogares que ya cuentan con acceso. Esta decisión sería sumamente discutible desde una perspectiva de derechos humanos si existieran asentamientos precarios o minorías étnicas que carecen de acceso al agua. Si la decisión de política se refiere a una elección entre la base mínima de dos derechos (por ejemplo, financiar un plan de abastecimiento de agua para zonas urbanas desfavorecidas o el apoyo agrícola básico para pequeños agricultores), la participación en la adopción de decisiones pasa a ser un factor decisivo, así como el apoyo externo.

De manera igualmente importante, el derecho internacional de derechos humanos proporciona un marco para evaluar el grado de razonabilidad de esas decisiones de política, por ejemplo, investigando si una decisión particular hará lo siguiente:

- Tendrá como resultado la violación de otros derechos humanos;
- Provocará un retroceso en términos absolutos en la realización de derechos, contraviniendo el principio de *no regresión*;
- Estará debidamente dirigida hacia la realización de los derechos humanos y la garantía de la igualdad, incluida la de género; y

Recuadro 8. Participación en el proceso presupuestario: Brasil⁴⁵

Las decisiones de política y sobre recursos han de garantizar una participación suficiente. Si bien es cierto que la democracia electoral puede aumentar la probabilidad de que las mujeres y los grupos marginados puedan expresar su opinión, esto no es un axioma. Es necesario prestar gran atención para velar por que las decisiones fundamentales no sean acaparadas por los grupos favorecidos o los grupos mayoritarios.

Muchos municipios del Brasil están recurriendo al mecanismo de preparación participativa de presupuestos, fuera de la esfera de autoridad de los funcionarios electos. Este método se inició en la ciudad de Porto Alegre en 1990. Al comienzo de cada año, las asambleas de vecinos fijan las prioridades presupuestarias y eligen a 44 miembros para un consejo de presupuestación participativa, que negocia con las autoridades locales. A continuación, las asignaciones presupuestarias se hacen combinando las preferencias subjetivas de los ciudadanos con los criterios cuantitativos objetivos. Al cabo de un decenio, 40.000 residentes participan en este proceso. El abastecimiento de agua en los hogares ha pasado del 78 al 99%, la recogida de aguas residuales del 46% a casi el 83% y la recogida de basuras domésticas se hace en todos los hogares.

- Proporcionará recursos suficientes y dejará suficiente espacio para las políticas.

Amartya Sen ha argumentado que no debe aceptarse de forma pasiva que las soluciones de compromiso entre derechos o grupos son inevitables:

La necesidad de transar entre los dos objetivos se exagera muchas veces y suele basarse en razonamientos muy rudimentarios. Aun cuando haya que inclinarse hacia uno u otro lado en caso de disyuntiva, será más razonable – y más justo – adoptar un planteamiento ecuaníme, que integre los intereses contradictorios, en vez de favorecer exclusivamente a un sector en detrimento del otro⁴⁶.

En el resto de la presente sección se examina brevemente cada uno de esos factores.

No hacer daño

Aunque las políticas y los programas encaminados a alcanzar los ODM pueden haber sido concebidos con buenas intenciones, encierran el potencial de violar los derechos humanos. Por ejemplo, para alcanzar la meta 1.A relativa a la pobreza de ingresos, el PNUD recomienda intervenciones en los sectores económico y social. Las intervenciones en el primer sector incluyen el desarrollo de infraestructuras y el impulso a las actividades privadas (por ejemplo, mediante exenciones fiscales, zonas francas industriales, parques científicos). Por muy loables que sean para algunos, esas políticas tienen el potencial de violar los derechos humanos. Ciertamente exigen un análisis bien fundado, por ejemplo, mediante una evaluación transparente de su impacto en los derechos humanos.

A continuación se ofrece un ejemplo. Construir un gran embalse puede ayudar a alcanzar algunas metas relacionadas con los ODM, al llevar el agua a una región en la que ésta escasea (meta 7.C), disminuir la dependencia del carbón (meta 7.A) y proporcionar oportunidades de empleo remunerado (metas 1.A y 1.B). Sin embargo, también puede dar lugar a violaciones de:

- El derecho a los medios de subsistencia y el derecho a los alimentos (si los agricultores y los pastores pierden acceso a tierras sin recibir una compensación apropiada y medios de vida alternativos);
- El derecho a la vivienda y la prohibición de los desalojos forzosos (si no se observan las debidas garantías procesales y la obligación de ofrecer un reasentamiento adecuado);
- El derecho a la salud ambiental (por la pérdida de diversidad biológica).

Además, puede suceder que una medida de ese tipo no tenga repercusión alguna en los progresos oficiales hacia las metas de los ODM. Por ejemplo, el grupo o la zona afectada no quedarían cubiertos en las metas pertinentes de los ODM sobre alimentos, vivienda y medio ambiente.

Evitar las medidas regresivas

Como parte de la obligación de realizar progresivamente los derechos económicos, sociales y culturales, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha establecido el principio de no regresión. Una política o medida que provoca un declive en la realización de los derechos debe estar sólidamente justificada.

En el contexto de los ODM, un programa social puede, por ejemplo, ser sustituido por otro que se adapte mejor a los ODM. Una medida tal podría contravenir la prohibición de las medidas regresivas. Esto podría suceder en particular si el programa suprimido estaba centrado en un grupo marginado o tuviera como propósito realizar el nivel mínimo de un derecho económico, social o cultural. Otra política podría ser la de congelar el salario mínimo real durante un período largo, lo que contraviene los derechos humanos y las normas de la OIT, en la creencia de que con ello se acelerará el crecimiento económico con el fin de alcanzar la meta 1.A o la meta 1.B, mientras que las violaciones del derecho al trabajo y a un salario equitativo probablemente no queden reflejadas en el informe sobre los ODM.

Orientar debidamente las políticas hacia la realización de los derechos humanos

Es preciso evaluar si las políticas adoptadas para alcanzar los ODM se ajustan debidamente a las metas alineadas con los derechos humanos. Cada política debe evaluarse cuidadosamente en la teoría y la práctica para ver si realmente favorece a los pobres y es compatible con los derechos humanos.

Examinemos, por ejemplo, las políticas de privatización. Algunos defienden que la privatización de los órganos gubernamentales que prestan servicios sociales aumenta la eficiencia del servicio para los consumidores y alivia la carga del presupuesto. La privatización de los servicios

sanitarios o de abastecimiento de agua se ha recomendado como política para incrementar el espacio fiscal gracias a la liberación de recursos presupuestarios que quedan disponibles para otros ODM. Sin embargo, la privatización no siempre resulta libre de costos en lo que se refiere al espacio fiscal. Un experto del Banco Mundial observó que la privatización a menudo ha resultado muy cara en términos presupuestarios, particularmente cuando los gobiernos han ofrecido a las empresas inversoras garantías fuera de presupuesto y apoyo financiero⁴⁷. Además, si los precios aumentan significativamente después de la privatización, el acceso de los usuarios existentes y futuros al agua y la atención sanitaria puede verse recortado o reducido, incluso aunque el servicio esté teóricamente disponible.

Recuadro 9. Evaluación de opciones de política en un marco de derechos humanos: las Naciones Unidas y Chile en relación con la seguridad social⁴⁸

Chile fue uno de los primeros países en privatizar sus sistemas de seguridad social y basar las prestaciones en las cotizaciones individuales. En 2004, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales expresó su preocupación ante el hecho de que el nuevo sistema no cumplía varias normas de derechos humanos. No garantizaba una seguridad social adecuada para un gran segmento de la población. Esto afectaba particularmente a los trabajadores del sector no estructurado y a los que no podían hacer aportaciones de cuantía suficiente, como los trabajadores estacionales y temporeros. La mayoría de las mujeres (incluido el 40% de las mujeres trabajadoras) no cotizaban al sistema y por tanto no tenían derecho a prestaciones durante la vejez. El Comité recomendó que Chile adoptase medidas efectivas para garantizar que todos los trabajadores tuvieran derecho a prestaciones adecuadas de seguridad social. Esto había de incluir medidas especiales para ayudar a los grupos sin capacidad de cotizar al sistema privado y para prestar especial atención a las mujeres, los trabajadores temporeros y estacionales, y los trabajadores de la economía no estructurada.

También es preciso evaluar si las políticas y las asignaciones de recursos prestan atención prioritaria a los grupos discriminados y desfavorecidos, especialmente los más pobres entre los pobres y los que padecen discriminación múltiple, como las mujeres rurales de una minoría étnica. Por ejemplo, el Tribunal Constitucional de Sudáfrica observó recientemente, refiriéndose al derecho a la vivienda, que el plan de vivienda del Gobierno no tenía en cuenta a las personas que se encuentran en situación de emergencia, que forman una gran parte de la población.

En ocasiones, garantizar la igualdad puede significar simplemente hacer que los servicios o los bienes públicos existentes estén al alcance de todos. En otros casos, quizá se requieran medidas especiales temporales para nivelar el terreno de juego y rectificar pautas discriminatorias estructurales o arraigadas. También hay que prestar apoyo a la educación, la realización de campañas, las reformas legislativas y el fortalecimiento institucional para promover actitudes no discriminatorias y cambios de comportamiento.

Proporcionar recursos suficientes

Normalmente, alcanzar los ODM entrañará dedicar recursos extraordinarios a la agricultura, la educación, la salud, el agua y saneamiento, el medio ambiente, la tierra y la vivienda, y el empleo y las infraestructuras, por no nombrar más que algunos sectores. Los recursos pueden ser financieros, humanos, técnicos, naturales o de información. En la mayoría de los casos, habrá que ir aumentando a lo largo del tiempo la capacidad de los titulares de deberes para respetar, proteger y hacer cumplir los derechos. Cuando se están fortaleciendo instituciones antes débiles, por ejemplo en países que han sufrido un conflicto, tanto las instituciones del Estado como las que cumplen una función de prestación de servicios auxiliares y supervisión han de recibir un apoyo considerable.

El enfoque de derechos humanos exige claramente evaluar en primer lugar la cantidad de recursos financieros que se necesitan para realizar los derechos humanos y después adoptar medidas para encontrar esos recursos. Otros argumentan lo contrario y afirman que los gobiernos deben intentar alcanzar los ODM en la medida de lo posible dentro del espacio fiscal existente⁴⁹. El enfoque de derechos humanos, también recomendado por el PNUD para los ODM, es el que recomienda encarecidamente el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Los tribunales sudafricanos también han ordenado que, antes de concluir que no dispone de recursos, el Gobierno proceda a una planificación inicial de ese tipo⁵⁰. Las asignaciones adicionales podrían proceder de la asistencia de donantes, los préstamos, la recaudación de impuestos y el aumento de la eficiencia y la reordenación de prioridades en relación con los recursos⁵¹.

Esto no significa que el enfoque de derechos humanos necesariamente conceda poca importancia a la procedencia de los fondos adicionales. El FMI ha expresado su inquietud ante los retos macroeconómicos que entraña incrementar la ayuda. Por ejemplo, es posible que la moneda se aprecie, lo que influye en las exportaciones, o que aumente la inflación, lo que afecta al crecimiento⁵² y potencialmente al coste de la vida para los pobres. Estas cuestiones deben ser examinadas a través de un filtro razonable, teniendo en cuenta las pruebas empíricas, en el contexto nacional y las posibles alternativas. Si se adoptan metas respecto de la inflación, debe realizarse una evaluación integral que incluya un examen de la trayectoria de crecimiento del país y determinar si la inflación está perjudicando a los más pobres entre los pobres. Si las entradas adicionales de ayuda se gastan y se absorben correctamente, o pasan a formar parte de los gastos de capital (tal vez definidos ampliamente para incluir los sueldos de enfermeras y maestros), la inflación también debería ser menos preocupante a medio plazo. Sin embargo, la Oficina de Evaluación Independiente del FMI encontró que sólo una pequeña proporción del aumento de la ayuda extranjera (el 30% en los países con reservas de divisas estables) se asignaba realmente al propósito previsto. En la aprobación de esas corrientes de ayuda, el FMI exigía que la mayor parte de los fondos se destinasen a reembolsar la deuda o a incrementar las reservas de divisas. Según el informe de la Oficina de Evaluación Independiente, la razón fundamental era la política *operacional*, no la política oficial, del FMI de procurar alcanzar niveles de inflación comprendidos

entre el 5% y el 7%⁵³. Ciertos estudios empíricos han criticado al FMI por el carácter excesivamente conservador de sus metas de inflación y sus límites máximos a la masa salarial en el contexto de las corrientes de ayuda relacionadas con los ODM⁵⁴. El FMI ha argumentado que es más flexible a este respecto de lo que a menudo se afirma.

En el plano macroeconómico, el enfoque de derechos humanos en la asignación de recursos no ofrece indicaciones claras sobre cuáles son los derechos humanos o los ODM que deben recibir prioridad. Lo que hace es ofrecer un marco para la formulación y la evaluación de prioridades en cuanto a los recursos así como en las fuentes de financiación. Los conflictos y las posibles soluciones de compromiso entre los derechos humanos pertinentes, los ODM y los principios de igualdad y no discriminación deben evaluarse de forma participativa y responsable, con plena transparencia y acceso público a la información correspondiente. En algunos países, se ha realizado una evaluación de la pobreza y el impacto social para ayudar a determinar las repercusiones negativas de distintas opciones de política, aunque en muchos casos debería estar incluida de forma más explícita la dimensión de derechos humanos.

Las propuestas encaminadas a aumentar el espacio fiscal mediante la aplicación de tarifas por el uso de servicios, la privatización o la liberalización del comercio deben evaluarse cuidadosamente habida cuenta de su potencial de ejercer un impacto negativo. Por ejemplo, la aplicación de tarifas a los usuarios a veces ha sido útil para la mejora de barrios de tugurios: la Autoridad de Sindh Katchi Abadis en el Pakistán se ha hecho totalmente independiente desde el punto de vista financiero en su labor de regularización de asentamientos precarios. En cambio, esto no funciona en muchos otros contextos, especialmente cuando los usuarios de la comunidad no han participado en el diseño del plan de costos. Respecto de muchos de los ODM, la aplicación de tarifas a los usuarios de servicios puede ser inapropiada. Según algunos estudios, las tarifas desalientan a las mujeres pobres, más que a los hombres pobres, a la hora de solicitar asistencia sanitaria.

4 Reivindicar los ODM

Empoderar a los titulares de derechos con derechos jurídicamente exigibles

El enfoque de derechos humanos se centra en el concepto de que las necesidades humanas básicas no son objeto de caridad sino de justicia, y que por tanto deben estar consagradas en normas claras y de preferencia jurídicamente obligatorias. Esto impondría un claro mandato a los funcionarios públicos para que adopten medidas y facultaría a los titulares de derechos para hacer rendir cuentas a los titulares de deberes. Centrar la atención en las normas jurídicas también es crítico para la expansión, ya que pueden existir distintas leyes que en la práctica restrinjan las actividades relacionadas con los ODM. Por ejemplo, en algunos casos una legislación nacional restrictiva ha impedido que se amplíen programas fructíferos de mejora de barrios míseros.

Por consiguiente, los países deberían velar por que se cree un marco jurídico efectivo que reconozca los derechos humanos y proporcione mecanismos para su aplicación.

Recuadro 10. Ejemplos de países en los que el empoderamiento tiene respaldo legal

Educación: En Kenya, la Ley de la Infancia establece el derecho de todos los niños a la educación. Un grupo de padres ha demandado con éxito a un colegio cuando éste se negó a matricular a niños infectados por el VIH.

Agua y saneamiento: La Ley de Abastecimiento de Agua de Sudáfrica obliga a las autoridades locales a elaborar y aplicar planes para ampliar el acceso y hacer que los servicios sean asequibles.

Proporcionar mecanismos efectivos de rendición de cuentas

La razón de ser del enfoque basado en los derechos humanos es la *rendición de cuentas*. Mientras que en virtud del derecho de derechos humanos, los Estados son los titulares primarios de obligaciones, hay otros titulares de obligaciones, entre ellos la comunidad de donantes, las organizaciones intergubernamentales, las ONG internacionales, las empresas transnacionales y otras entidades cuyas actuaciones puedan influir en el disfrute de los derechos humanos en cualquier país, y que deben responder en relación con el respeto de los derechos humanos.

Las normas de derechos humanos exigen el establecimiento de *mecanismos de reparación* judiciales o cuasijudiciales que puedan hacer efectivos los derechos, responder a las infracciones y garantizar la rendición de cuentas. La posibilidad de reparación puede tener gran significado práctico para aquellos elementos de los ODM que se apoyan en una norma de derechos humanos. Los mecanismos de reparación deben ser *accesibles* y *efectivos* desde el punto de vista de los perjudicados,⁵⁵ y deben incluir medidas judiciales, aunque no limitarse a ellas. Esos procedimientos deben ser transparentes y facilitar la participación activa e informada de los pobres. Todas las personas son iguales ante la ley y tienen derecho a la misma protección. El Estado de derecho garantiza que nadie esté por encima de la ley y que no habrá impunidad para las violaciones de los derechos humanos.

También son fundamentales los medios de rendición de cuentas de tipo no judicial. Esto incluye los mecanismos cuasijudiciales (defensor del pueblo, órganos creados en virtud de tratados), políticos (por ejemplo, proceso parlamentario) y administrativos (por ejemplo, evaluación de impacto en los derechos humanos). También abarca a las instituciones nacionales de derechos humanos, las redes y la movilización de la sociedad civil, las protestas, la labor de promoción en los medios, el intercambio de información y los mecanismos de la sociedad civil y la comunidad (por ejemplo, vigilantes de los abusos de los derechos humanos). Todos ellos forman parte del proceso que garantiza que los

compromisos se transformen en resultados. Los casos en los que se ha conseguido que agentes poderosos rindan cuentas por sus actos han recurrido a muy diversos métodos (véase el caso de la Campaña de Acción por el Tratamiento, en el apartado relativo al objetivo 6). Los mecanismos de justicia no institucionales, incluidos los sistemas de justicia tradicionales indígenas, deben sumarse al sistema de justicia formal, buscando la alineación con las normas internacionales en lo que atañe a la administración de justicia.

Para que los mecanismos de rendición de cuentas sean efectivos, debe procurarse en particular:

- fortalecer los mecanismos centrales y locales de rendición de cuentas;
- velar por que las leyes nacionales se armonicen con el derecho convencional internacional de derechos humanos, y que las obligaciones legales estén expresadas con la mayor claridad posible;
- dejar claros los deberes de las empresas privadas o los agentes no gubernamentales cuando son titulares de deberes (por ejemplo, cuando las funciones de gobernanza están privatizadas);
- aumentar los incentivos para un mejor funcionamiento de los titulares de deberes. Esto puede hacerse mediante campañas de sensibilización sobre los derechos, creación de alianzas más amplias a favor del cambio social, promoción de una elaboración de presupuestos transparente, aumento de la capacidad para el análisis presupuestario, apoyo a la labor de promoción del acceso a la información, aumento de la capacidad para el análisis de política y la evaluación del impacto social, promoción de la libertad de los medios y aumento de la capacidad de los titulares de derechos para exigir que éstos se respeten;
- promover un mayor conocimiento y la incorporación a los procesos nacionales de presentación de informes en virtud de los tratados internacionales de derechos humanos y el proceso universal de revisión periódica del Consejo de Derechos Humanos, y dar amplia publicidad a sus recomendaciones;
- alentar un mayor recurso a los procedimientos especiales de derechos humanos y los procedimientos internacionales de petición previstos en los tratados internacionales de derechos humanos⁵⁶.

Garantizar la sostenibilidad y proteger los logros en relación con los ODM

Las prácticas correctas de desarrollo exigen que la sostenibilidad de las intervenciones dependa de que se garantice la protección de los derechos humanos, mediante mecanismos formales u oficiosos. Construir un pozo para una aldea quizá no sea sostenible si los beneficios del proyecto son acaparados por los grupos locales más favorecidos o si no se aborda el tipo de tenencia de tierras subyacente. Por consiguiente, para garantizar que no haya ningún retroceso en los avances que se hayan hecho en materia de desarrollo, los países deben velar por que los derechos humanos estén firmemente integrados en su marco jurídico e institucional y en las normas sociales y culturales.

Por ejemplo, muchos países en desarrollo están comenzando a reconocer la importancia de que los derechos económicos y sociales estén anclados en la legislación. Cuando los avances hacia los ODM se hayan conseguido gracias a la asignación de fondos a nuevos programas, deben existir sistemas de freno y contrapeso para velar por que todo recorte en el apoyo financiero esté plenamente justificado en un proceso participativo. Esto estaría en consonancia con el principio de no regresión. Cuando los logros se realizan proporcionando acceso a los recursos naturales o derechos intangibles como la seguridad de tenencia, éstos también deben protegerse de toda interferencia, a menos que sea razonable, existan las debidas garantías procesales y medios de recurso, incluidas alternativas.

Todos los agentes no estatales, sean organismos de las Naciones Unidas, instituciones financieras internacionales u otros agentes de desarrollo, necesitan conocer mejor las normas de derechos humanos, habida cuenta de que sus medidas pueden a menudo, aunque sea de manera no intencionada, violar esos derechos o frustrar su realización. Cuando la sostenibilidad de los logros realizados en relación con los ODM dependa de un apoyo de donantes sostenido y a medio plazo, debe igualmente contarse con el compromiso de los donantes de proporcionar ese apoyo hasta que el país pueda obtener recursos de fuentes internas o de otras fuentes.

