



**OFICINA DEL ALTO COMISIONADO
DE LAS NACIONES UNIDAS
PARA LOS DERECHOS HUMANOS**

**PREGUNTAS FRECUENTES
SOBRE EL ENFOQUE DE
DERECHOS HUMANOS
EN LA COOPERACIÓN
PARA EL DESARROLLO**



NACIONES UNIDAS



**OFICINA DEL ALTO COMISIONADO
DE LAS NACIONES UNIDAS
PARA LOS DERECHOS HUMANOS**

PREGUNTAS FRECUENTES SOBRE EL ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS EN LA COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO



NACIONES UNIDAS

Nueva York y Ginebra, 2006

NOTA

Las denominaciones empleadas en esta publicación y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no entrañan, de parte de la Secretaría de las Naciones Unidas, juicio alguno sobre la condición jurídica de ninguno de los países, territorios, ciudades o zonas citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites.

*
* *

El material contenido en esta publicación puede citarse o reproducirse libremente, a condición de que se mencione su procedencia y se envíe un ejemplar de la publicación que contenga el material reproducido a la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Palais des Nations, 8-14 avenue de la Paix, CH-1211 Ginebra 10, Suiza.

HR/PUB/06/8

Créditos de las fotografías

Cubierta: © Organización Internacional del Trabajo/M. Crozet; Naciones Unidas/J.K. Isaac; Enrico Bartolucci/Still Pictures; UNESCO/Maria Muinos; pág. 4: Hartmut Schwarzbach/Still Pictures; pág. 5: UN Photo/Eskinder Debebe; pág. 7: UNESCO/Maria Muinos; pág. 9: © Organización Internacional del Trabajo /J. Maillard; pág. 11: Argus/Still Pictures; Enrico Bartolucci/Still Pictures; pág. 13: Otto Stadler/Still Pictures; pág. 16: UN Photo/Evan Schneider; pág. 17: Ron Giling/Still Pictures; UN Photo/Sebastiao Barbosa; pág. 19: Friedrich Stark/Still Pictures; pág. 20: UNESCO/Alexis N. Vorontzoff; pág. 24: © Organización Internacional del Trabajo /J. Maillard; pág. 26: Ron Giling/Still Pictures; Manfred Vollmer/Still Pictures; pág. 30: Naciones Unidas /IYV; pág. 31: Naciones Unidas/DPI/Eskinder Debebe.

PREFACIO

En los albores del nuevo milenio, los derechos humanos y el desarrollo se encuentran en una encrucijada. Por un lado, el grado de congruencia entre los derechos humanos y la teoría del desarrollo es más impresionante que nunca. La pobreza y las desigualdades entre países y dentro de los países son los más graves problemas de derechos humanos a que nos enfrentamos hoy en día. Como subrayó el Secretario General en su informe de 2005 sobre la reforma, “Un concepto más amplio de la libertad”, los retos de los derechos humanos, el desarrollo y la seguridad están tan íntimamente ligados que ninguno de ellos puede acometerse con eficacia por separado.

Los organismos de las Naciones Unidas han hecho grandes progresos en la traducción de esas realidades en la práctica, entre otras cosas mediante la definición de un criterio común respecto del enfoque basado en los derechos humanos en la cooperación para el desarrollo, incorporado en las directrices comunes de programación de las Naciones Unidas. Además, en la Cumbre Mundial celebrada en septiembre de 2005, los Estados Miembros de las Naciones Unidas dieron una impronta y un impulso políticos sin precedentes a los esfuerzos de la Organización por conseguir que los derechos humanos pasen a la primera línea y al centro de toda su labor, un compromiso colectivo que estoy firmemente decidida a apoyar por conducto de mi “Plan de Acción” de 2005.

Sin embargo, aún sigue habiendo un abismo entre la teoría y la práctica; es indispensable velar por que los objetivos, las políticas y los procesos del desarrollo se canalicen de modo más directo y eficaz hacia las metas de derechos humanos. Por supuesto, hay muchas razones que explican la situación, entre ellas las persistentes carencias en materia de conocimientos y capacidades, y las dificultades que entraña traducir las normas de derechos humanos en directrices de programación concretas que puedan aplicarse en contextos políticos y circunstancias nacionales diversos. Esta es la principal laguna que pretende colmar la presente publicación, cuyos principales destinatarios son los especialistas en desarrollo de las Naciones Unidas.

Hoy más que nunca se necesita un esfuerzo colectivo y de múltiples dimensiones por parte de los que se dedican a la práctica de los derechos humanos y el desarrollo. Resolver las deficiencias en materia de conocimientos, aptitudes y capacidades no significará nada si no se renuevan el liderazgo, el compromiso y la atención

a nuestros propios sistemas de rendición de cuentas y estructuras de incentivos. Las valiosas aportaciones que han hecho a la presente publicación nuestros asociados de las Naciones Unidas en el desarrollo son una muestra del tipo de colaboración que es preciso seguir alentando.

A pesar de que por sí sola no es más que una modesta contribución, espero que la presente publicación consiga mejorar nuestro entendimiento común de la forma en que los derechos humanos y el desarrollo pueden lograrse mediante una cooperación más eficaz para el desarrollo, en el marco de estrategias y coaliciones más amplias que propicien el cambio.



Louise Arbour
Alta Comisionada
de las Naciones Unidas
para los Derechos Humanos

NOTA DE AGRADECIMIENTO

Las primeras versiones de la presente publicación se basaron en gran medida en las aportaciones realizadas por organismos asociados del sistema de las Naciones Unidas. La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACDH) desea dar las gracias en particular a las siguientes personas, si bien la responsabilidad última incumbe naturalmente a la Oficina: Carmen Artigas (Jefa, Unidad de Derechos Humanos, Comisión Económica para América Latina y el Caribe), Marc Derveeuw (Equipo de Apoyo en el País, Fondo de Población de las Naciones Unidas, Harare), Emilie Filmer-Wilson (Centro de Oslo sobre la Gobernanza, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)), Sascha Graumann (Jefe Adjunto, PNUD SURF Bratislava), Nadia Hijab (consultora para el programa conjunto OACDH/PNUD HURIST, Nueva York), Zanofer Ismalebbe (Coordinador en materia de derechos humanos y oficial del programa HURIST, PNUD Ginebra), Marcia Kran (Directora de Prácticas de Gobernanza Democrática, PNUD SURF Bratislava), Carole Landon (Departamento de Atención Centrada en los Países, Organización Mundial de la Salud (OMS), Ginebra), Else Leona McClimans (Centro de Oslo sobre la Gobernanza, PNUD), Helena Nygren-Krugh (Asesora en Salud y Derechos Humanos, OMS Ginebra), Thord Palmund (consultor para el programa conjunto OACDH/PNUD HURIST, Nueva York), Barbara Pesce-Monteiro (Directora, PNUD Guatemala), Patrick van Weerelt (Asesor en Derechos Humanos, PNUD Nueva York), Lee Waldorf (Asesor en Derechos Humanos, Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer) y Richard Young (Representante del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), Kirguistán).

Merecen mención especial las sugerencias en la redacción y las constantes aportaciones de Urban Jonsson (UNICEF), Detlef Palm (Presidente, Grupo Mundial QSA para el ECP/MANUD, UNICEF Nueva York), Fabio Sabatini (Oficial de Programación Regional, UNICEF Ginebra), Christian Salazar-Volkman (Representante del UNICEF, República Islámica del Irán) y Joachim Theis (Oficial de Juventud y Alianzas, Oficina Regional del UNICEF, Bangkok).

ÍNDICE

Página

Prefacio.....	III
---------------	-----

I. DERECHOS HUMANOS

1. ¿Qué son los derechos humanos?	1
2. ¿Hay alguna jerarquía entre los derechos humanos?.....	2
3. ¿Qué tipos de obligaciones hay en relación con los derechos humanos?.....	2
4. ¿Tienen obligaciones los individuos, además de los Estados?	3
5. ¿Es posible hacer efectivos los derechos humanos cuando los recursos son limitados?.....	4
6. ¿Hay diferencias entre los derechos individuales y los derechos colectivos?	4
7. ¿Dependen los derechos humanos del contexto cultural?	5

II. DERECHOS HUMANOS Y DESARROLLO

8. ¿Cuál es la relación entre los derechos humanos y el desarrollo humano?	7
9. ¿Cuál es la relación entre los derechos humanos, la Declaración del Milenio y los Objetivos de Desarrollo del Milenio?	8
10. ¿Cuál es la relación entre los derechos humanos y la reducción de la pobreza?	9
11. ¿Cuál es la relación entre los derechos humanos y la buena gobernanza?	10
12. ¿Cuál es la relación entre los derechos humanos y el crecimiento económico?	10
13. ¿Exige la realización de los derechos humanos una gran maquinaria de gobierno?.....	11
14. ¿Cómo pueden los derechos humanos ayudar a resolver las disyuntivas de política?.....	11
15. ¿Cómo pueden influir los derechos humanos en los presupuestos nacionales?.....	12

III. EL ENFOQUE BASADO EN LOS DERECHOS HUMANOS: DEFINICIÓN Y ASPECTOS GENERALES

16. ¿Qué es el enfoque basado en los derechos humanos?.....	15
17. ¿Qué valor añade al desarrollo el enfoque basado en los derechos humanos?	16
18. ¿Cuál es la relación entre un enfoque basado en los derechos humanos y la incorporación de la perspectiva de género?	18
19. ¿Puede un enfoque basado en los derechos humanos ayudar a resolver los conflictos entre los distintos interesados directos en el desarrollo?.....	19

20. ¿Exige el enfoque basado en los derechos humanos que los organismos de desarrollo de las Naciones Unidas abandonen su imparcialidad? **20**
21. ¿Es compatible un enfoque basado en los derechos humanos con el requisito de la identificación nacional? **21**

IV. REPERCUSIONES DEL ENFOQUE BASADO EN LOS DERECHOS HUMANOS PARA LA PROGRAMACIÓN DEL DESARROLLO

22. ¿Qué relación guardan las normas de derechos humanos con el proceso de programación del desarrollo? **23**
23. ¿Qué significa el principio de igualdad y no discriminación para la programación? **23**
24. ¿Qué significa el principio de rendición de cuentas para la programación? **24**
25. ¿Qué significa el principio de participación para la programación? **26**
26. ¿Cómo contribuyen los derechos humanos al análisis de situaciones? **27**
27. ¿Cómo orientan los derechos humanos la formulación de programas? **28**
28. ¿Aporta algo nuevo el enfoque basado en los derechos humanos al desarrollo de la capacidad? **29**
29. ¿Qué aportan los derechos humanos a la selección de indicadores para el seguimiento de los programas de desarrollo? **30**
30. ¿Hay alguna contradicción entre el enfoque de la programación basado en los derechos humanos y la gestión basada en los resultados? **31**

Anexo I Los siete tratados internacionales “básicos” de las Naciones Unidas en materia de derechos humanos...33

Anexo II El enfoque basado en los derechos humanos en la cooperación para el desarrollo: hacia un entendimiento común entre los organismos de las Naciones Unidas35

Anexo III Selección de referencias en la web sobre el enfoque basado en los derechos humanos39

DERECHOS HUMANOS

1 ¿Qué son los derechos humanos?

Los *derechos humanos* son garantías jurídicas universales que protegen a los individuos y los grupos contra acciones y omisiones que interfieren con las libertades y los derechos fundamentales y con la dignidad humana. La legislación en materia de derechos humanos obliga a los gobiernos (principalmente) y otros titulares de deberes a hacer ciertas cosas y les impide hacer otras.

Entre las principales características de los derechos cabe citar las siguientes:

- Son universales, derechos inalienables de todos los seres humanos;
- Se centran en la dignidad intrínseca y el valor igual de todos los seres humanos;
- Son iguales, indivisibles e interdependientes;
- No pueden ser suspendidos o retirados;
- Imponen obligaciones de acción y omisión, particularmente a los Estados y los agentes de los Estados;
- Han sido garantizados por la comunidad internacional;
- Están protegidos por la ley;
- Protegen a los individuos y, hasta cierto punto, a los grupos.

Las normas en materia de derechos humanos se han ido definiendo cada vez mejor en los últimos años. Codificadas en ordenamientos jurídicos internacionales, regionales y nacionales, constituyen un conjunto de normas de actuación respecto de las que pueden exigirse responsabilidades a los titulares de obligaciones de todos los niveles de la sociedad y en especial a los órganos del Estado. El cumplimiento de los compromisos contraídos en virtud de tratados internacionales de derechos humanos (véase el anexo I) es vigilado por comités de expertos independientes denominados “órganos creados en virtud de los tratados”, que también ayudan a aclarar el significado de los distintos derechos humanos.¹

¹ Los órganos creados en virtud de tratados llevan a cabo esta labor mediante recomendaciones dirigidas a Estados concretos cuando examinan el cumplimiento por éstos de sus obligaciones en relación con los tratados, y mediante “observaciones generales” (o “recomendaciones generales”) sobre el significado de derechos concretos. Véase la base de datos de los órganos creados en virtud de tratados de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACDH) en <http://www.ohchr.org/spanish/bodies/index.htm> y el Folleto Informativo de la OACDH N.º 30, *The United Nations Human Rights Treaty System*, <http://www.ohchr.org/english/about/publications/docs/fs30.pdf> (en inglés).

Ese significado también es elaborado por personas y órganos de expertos designados por la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (órgano con sede en Ginebra, compuesto por 53 Estados Miembros de las Naciones Unidas), en lo que se conoce como “procedimientos especiales”,² y, naturalmente, por cortes y tribunales regionales y nacionales. También hay otros ordenamientos jurídicos relativos a los derechos humanos. Por ejemplo, los convenios y normas de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) protegen específicamente los derechos laborales, y el derecho internacional humanitario se aplica a los conflictos armados y tiene mucho en común con la legislación de derechos humanos.

Entre los derechos que se garantizan a todas las personas en virtud de los tratados internacionales, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición, figuran los siguientes:

- El derecho a la vida, la libertad y la seguridad de la persona
- La libertad de asociación, expresión, reunión y circulación
- El derecho al más alto grado posible de salud
- El derecho a no ser sometido a arresto o detención arbitrarios
- El derecho a un juicio imparcial
- El derecho a condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias
- El derecho a alimentos en cantidad suficiente, vivienda y seguridad social
- El derecho a la educación
- El derecho a igual protección de la ley
- El derecho a no ser objeto de injerencias arbitrarias en la vida privada, la familia, el domicilio o la correspondencia
- El derecho a no ser sometido a tortura ni a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes
- El derecho a no ser sometido a esclavitud
- El derecho a la nacionalidad
- La libertad de pensamiento, de conciencia y de religión

² Entre los ejemplos figuran el Relator Especial sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto grado posible de salud física y mental, el Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, y el Grupo de Trabajo sobre el Derecho al Desarrollo. Véase el Folleto Informativo de la OACDH N.º 27, *Diecisiete preguntas frecuentes sobre los Relatores Especiales de las Naciones Unidas*, http://www.ohchr.org/spanish/about/publications/docs/fs27_s.pdf.

- El derecho a votar y a participar en la dirección de los asuntos públicos
- El derecho a participar en la vida cultural.

3

¿Qué tipos de obligaciones hay en relación con los derechos humanos?

Lecturas recomendadas:

- Base de datos de la OACDH sobre órganos establecidos en virtud de tratados: <http://www.ohchr.org/spanish/bodies/index.htm>, y los folletos informativos, <http://www.ohchr.org/spanish/about/publications/sheets.htm>.

2

¿Hay alguna jerarquía entre los derechos humanos?

No. Todos los derechos humanos tienen la misma importancia. La Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 deja bien claro que los derechos humanos de todo tipo, sean económicos, políticos, civiles, culturales o sociales, tienen igual validez e importancia. Este hecho ha sido reafirmado repetidas veces por la comunidad internacional, por ejemplo en la Declaración del Derecho al Desarrollo de 1986, la Declaración y Programa de Acción de Viena de 1993,³ y la Convención sobre los Derechos del Niño, ratificada casi universalmente.

Además, los derechos humanos son indivisibles e interdependientes. El principio de *indivisibilidad* reconoce que ningún derecho humano es intrínsecamente inferior a ningún otro. Los derechos económicos, sociales y culturales deben ser respetados, protegidos y realizados en las mismas condiciones que los derechos civiles y políticos. El principio de *interdependencia* reconoce la dificultad (y en muchos casos la imposibilidad) de hacer efectivo cualquiera de los derechos humanos de forma aislada respecto de los demás. Por ejemplo, no tiene objeto hablar del derecho al trabajo sin que se haya hecho mínimamente efectivo el derecho a la educación. Del mismo modo, el derecho a votar puede parecer poco importante para una persona que no tiene nada que comer o en situaciones en que las personas son victimizadas por el color de su piel, su sexo, su idioma o su religión. Juntos, los principios de indivisibilidad y de interdependencia significan que hay que hacer esfuerzos por que los derechos humanos se hagan efectivos *a la vez*, dejando margen para el establecimiento de prioridades en caso necesario de conformidad con los principios de derechos humanos (véase la pregunta 14).

Las obligaciones suelen ser de tres tipos: respetar, proteger y hacer efectivos los derechos humanos:

- *Respetar* los derechos humanos significa sencillamente no interferir con su disfrute. Por ejemplo, los Estados deben *abstenerse* de llevar a cabo expulsiones forzadas y de *restringir arbitrariamente* el derecho a votar o la libertad de asociación.
- *Proteger* los derechos humanos significa adoptar medidas para garantizar que terceras partes no interfieran con su disfrute. Por ejemplo, los Estados deben proteger el acceso a la educación asegurando que los padres y los empleadores no impidan que las niñas acudan a la escuela.
- *Hacer efectivos* los derechos humanos significa adoptar medidas progresivas que permitan el disfrute efectivo del derecho de que se trate. Esta obligación en ocasiones se subdivide en las obligaciones de *facilitar* y de *poner los medios necesarios* para la realización del derecho. La primera se refiere a la obligación del Estado de llevar a cabo explícitamente actividades que fortalezcan la capacidad de las personas para satisfacer sus propias necesidades, por ejemplo creando condiciones en las que el mercado pueda suministrar los servicios de atención sanitaria que demanda la población. La obligación de “poner los medios necesarios” va un paso más allá, pues supone la prestación directa de servicios si los derechos de que se trata no pueden realizarse de otro modo, por ejemplo para compensar las carencias del mercado o para ayudar a grupos que son incapaces de atender sus propias necesidades.

La legislación de derechos humanos reconoce que la falta de recursos puede impedir la realización de esos derechos. Por consiguiente, algunas obligaciones de derechos humanos tienen carácter *progresivo* mientras que otras son *inmediatas*.⁴ Respecto de los derechos económicos, sociales y culturales, los Estados tienen la obligación fundamental de satisfacer *el nivel mínimo esencial* de cada derecho. Ese nivel no puede determinarse de forma abstracta: se trata de una tarea nacional que hay que emprender de acuerdo con los principios de derechos humanos (véase la pregunta 14). Sin embargo, en cualquier situación en la que un número importante de personas estén siendo privadas de su derecho a la salud, la vivienda o el alimento, por ejemplo, el Estado tiene la obligación de demostrar que está utilizando todos los recursos disponibles, incluso solicitando asistencia internacional en caso necesario, para satisfacer esos derechos.

³ A/CONF.157/24 (Parte I), capítulo III, preámbulo, <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/G93/142/36/PDF/G9314236.pdf?OpenElement>.

⁴ Véase la observación general N.º 3 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, <http://www.ohchr.org/english/bodies/cescr/comments.htm> (en inglés solamente).

En lo que se refiere a los derechos socioeconómicos, las siguientes obligaciones tienen *efecto inmediato*:

- La obligación de *no discriminar* entre distintos grupos de personas en la realización de los derechos de que se trate;
- La obligación de *adoptar medidas* (incluso elaborando estrategias y programas específicos) dirigidas deliberadamente a la realización plena de los derechos de que se trate; y
- La obligación de *vigilar* los progresos en la realización de los derechos humanos. Deben existir mecanismos accesibles de reparación en los casos en que se haya infringido algún derecho.

Tomando como ejemplo el derecho a la salud, no es permisible dedicar los recursos disponibles exclusivamente a servicios de primera calidad sólo para la mitad de la población o para los habitantes de las zonas urbanas. Los recursos disponibles deben dedicarse a velar por que el Estado de salud de la población en conjunto mejore progresivamente, con una planificación inmediata para conseguir ese objetivo y mecanismos eficaces para seguir los progresos realizados y, en caso necesario, proporcionar reparación.

Los tratados de derechos humanos también establecen ciertos límites a las obligaciones:

- El disfrute de algunos derechos humanos internacionales puede verse limitado en virtud de necesidades legítimas de seguridad nacional, “orden público” (aunque esto no otorga carta blanca para suspender los derechos humanos) o salud pública. Entre los ejemplos cabe citar el derecho de reunión pacífica y la libertad de circulación, previstos en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.
- Un número importante de derechos humanos pueden ser legítimamente *derogados*, o suprimidos, cuando existan emergencias públicas, como una crisis en materia de seguridad. Ejemplos de esos derechos son la libertad de expresión y la libertad de asociación, aunque no son derechos básicos para la supervivencia humana inmediata. Para que sean legítimas, las derogaciones deben promulgarse de acuerdo con procedimientos constitucionales previamente establecidos, notificarse públicamente y ser estrictamente necesarias y proporcionales a la gravedad de la crisis.
- En el momento de ratificar o adherirse a un tratado de derechos humanos, los Estados también pueden presentar lo que se conoce como *reservas*, que limitan o modifican el efecto del tratado siempre que estén conformes con el objeto y el propósito generales de éste.

El contenido sustantivo de las obligaciones en relación con los derechos económicos, sociales y culturales

Las normas de derechos humanos (incluidos los derechos económicos y sociales) van definiéndose con claridad cada vez mayor tanto a nivel internacional como a nivel nacional. Los tribunales de muy diversos países y ordenamientos jurídicos, como los de la Argentina, la República Dominicana, Finlandia, la India, Letonia, Nigeria y Sudáfrica, han estado dando significado a las obligaciones asociadas a los derechos económicos, sociales y culturales, también en relación con los derechos de los trabajadores y los derechos a los alimentos, la seguridad social, la vivienda adecuada, la salud y la educación.

Por ejemplo, en 2002 el Tribunal Constitucional de Sudáfrica declaró que el Gobierno había infringido sus obligaciones en materia de derechos humanos al no adoptar medidas razonables (a un costo asequible) para aumentar la disponibilidad de medicación antirretroviral para prevenir la transmisión del VIH de la madre al niño. Esta decisión y la campaña a nivel popular que la rodeó han salvado muchas vidas. Las decisiones de la Corte Suprema de la India, entre otras la de 2002 sobre el derecho a los alimentos en el contexto de una hambruna prevenible en Rajastán, han tenido también un impacto beneficioso importante en varios estados del país. Los buenos resultados obtenidos en esos casos pueden atribuirse en gran medida al hecho de que las estrategias de litigación se integraron en procesos de movilización social más amplios.

4

¿Tienen obligaciones los individuos, además de los Estados?

Sí. También pueden ser sujetos de obligaciones en materia de derechos humanos los particulares, las organizaciones internacionales y otros agentes no pertenecientes al Estado.⁵ Los padres, por ejemplo, tienen obligaciones explícitas en virtud de la Convención sobre los Derechos del Niño, y los Estados están obligados a cooperar entre sí para eliminar los obstáculos que se oponen al desarrollo.⁶

⁵ Véase International Council on Human Rights Policy, *Taking Duties Seriously: Individual Duties in International Human Rights Law* (1999), disponible en www.ichrp.org (en inglés).

⁶ El artículo 28 de la Declaración Universal de Derechos Humanos dispone lo siguiente: “Toda persona tiene derecho a que se establezca un orden social e internacional en el que los derechos y libertades proclamados en esta Declaración se hagan plenamente efectivos”. La Declaración sobre el Derecho al Desarrollo de 1986 contiene un reconocimiento aún más explícito: “Los Estados tienen el deber de cooperar mutuamente para lograr el desarrollo y eliminar los obstáculos al desarrollo” (art. 3, párr. 3). La Declaración del Milenio (2000) afirma repetidamente los principios paralelos de la equidad mundial y la responsabilidad compartida, resolviendo “crear en los planos nacional y mundial un entorno propicio al desarrollo y a la eliminación de la pobreza” (párr. 12). Véase International Council on Human Rights Policy, *Duties sans frontières: Human rights and global social justice* (2003), disponible en <http://www.ichrp.org> (en inglés solamente).

Además, los individuos tienen responsabilidades generales para con la comunidad general y, como mínimo, deben respetar los derechos humanos de los demás.

A pesar de todo, el Estado sigue siendo el primer titular de obligaciones en virtud del derecho internacional y no puede revocar su deber de poner en pie y hacer efectivo un entorno reglamentario apropiado para las actividades y responsabilidades del sector privado. Las leyes y las políticas nacionales deben detallar cómo se cumplirán las obligaciones del Estado en materia de derechos humanos en los niveles nacional, provincial y local, y la medida en que los individuos, las empresas, las entidades de gobierno local, las ONG u otros órganos de la sociedad compartirán directamente la responsabilidad de la ejecución.

5

¿Es posible hacer efectivos los derechos humanos cuando los recursos son limitados?



Sí. En muchas situaciones, la obligación de respetar cierto derecho (no injerencia) puede exigir más bien voluntad política que recursos financieros. Incluso respecto de las obligaciones que requieren una acción positiva por parte del Estado, quizá sea posible avanzar con más rapidez si se utilizan con mayor eficiencia los recursos disponibles; por ejemplo, reduciendo los gastos en actividades improductivas y en aquellas actividades cuyos beneficios recaen de forma desproporcionada en los grupos privilegiados de la sociedad. Algunas intervenciones importantes para los derechos humanos, como la lucha contra la corrupción, en la práctica *economizan* fondos.

En otros casos es imposible hacer efectivos los derechos humanos si no se dispone de más financiación. Esto es así para todos los derechos humanos, sean económicos, civiles, sociales, culturales o políticos. Según cuál sea el punto de partida, la labor encaminada a conseguir un sistema de justicia accesible y eficaz puede ser tan

costoso como la realización de ciertos derechos socioeconómicos, por ejemplo la protección contra el desalojo forzoso o la garantía del derecho a crear sindicatos. El establecimiento de los sistemas necesarios para la celebración de elecciones libres e imparciales puede suponer un gasto importante para el erario público.

6

¿Hay diferencias entre los derechos individuales y los derechos colectivos?

Sí. A veces el igual valor y dignidad de las personas sólo puede asegurarse mediante el reconocimiento y la protección de los derechos individuales como *miembros de un grupo*. La expresión derechos colectivos o derechos de grupo se refiere a los derechos de esos grupos, incluidas las minorías étnicas y religiosas y las poblaciones indígenas, en las que el individuo queda definido por su comunidad étnica, cultural o religiosa.

Las reclamaciones en relación con los derechos humanos suelen ser más eficaces cuando las personas actúan conjuntamente como grupo. Por ejemplo, todos como individuos tenemos reconocido el derecho a la libertad de asociación, pero sólo cuando ese derecho se afirma de forma colectiva puede tener sentido su realización. Sin embargo, en algunos casos específicos, el derecho de que se trata protege un interés común al que tiene derecho el grupo y no sus miembros por separado. Por ejemplo, los derechos de las poblaciones indígenas a los territorios tradicionales están reconocidos en el Convenio N.º 169 de la OIT, los derechos de las minorías están reconocidos en el artículo 27 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y el derecho a la libre determinación se reconoce a todos los pueblos en el artículo 1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Los derechos colectivos están sólidamente reflejados en algunos sistemas regionales de derechos humanos. La Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, por ejemplo, define “los derechos de los pueblos” a la existencia y a la libre determinación, el derecho al desarrollo económico, social y cultural, y el derecho a un entorno general satisfactorio que propicie su desarrollo.

Sin embargo, las personas que demandan derechos colectivos a menudo pueden encontrar obstáculos. Las dificultades son en parte de tipo jurídico, el problema de determinar *quién* tiene derecho a pedir *qué*, y también de tipo político, pues en muchas situaciones los derechos colectivos se perciben como una amenaza para los intereses de la mayoría o de algunos individuos pertenecientes al grupo. El derecho a la libre determinación, por ejemplo, puede plantear difíciles cuestiones relacionadas con el control y

la explotación de los recursos, por lo que a menudo es objeto de grandes controversias. Las estrategias de reivindicación de derechos colectivos deben tener en cuenta estos tipos de limitaciones y de sensibilidades.

7 ¿Dependen los derechos humanos del contexto cultural?

Los derechos humanos internacionales están reconocidos universalmente con independencia de las diferencias culturales, pero su *aplicación* práctica sí exige sensibilidad respecto de la cultura.

Las normas internacionales de derechos humanos tienen un fuerte carácter de universalidad y son considerablemente adaptables a distintos contextos culturales. El Artículo 1 de la Declaración Universal de Derechos Humanos afirma lo siguiente: “Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos”. Los derechos humanos son inherentes a la persona e inalienables, y le corresponden simplemente por el hecho de ser persona. La persona a la que van asociados no puede renunciar a ellos voluntariamente. Otras personas no pueden despojarla de ellos. Todos los países han ratificado al menos uno de los siete tratados fundamentales de las Naciones Unidas en materia de derechos



humanos (véase el anexo I) y el 80% de los Estados han ratificado cuatro o más, con lo que han dado expresión concreta a ese reconocimiento universal.

El propio marco internacional de derechos humanos reconoce la diversidad cultural limitando el ámbito de los derechos humanos internacionales a un conjunto de normas sobre las cuales el consenso internacional es posible. Sin embargo, la “cultura” no es ni inmutable ni sacrosanta, sino que evoluciona con arreglo a estímulos tanto externos como internos. En todas las culturas hay muchas cosas que la sociedad, de forma totalmente natural, acaba por superar o rechazar. En cualquier caso, la cultura no es excusa para no garantizar el disfrute de los derechos humanos. Por ejemplo, las prácticas tradicionales nocivas, como la mutilación genital femenina, por mucho que estén arraigadas en antiguas costumbres culturales, deben cambiar si están en conflicto con las normas internacionales de derechos humanos. Las actividades de desarrollo que reciben apoyo de las Naciones Unidas deben ayudar a que se hagan plenamente efectivas las normas internacionales de derechos humanos sea cual sea el país de que se trate.

Reconciliar la cultura y los derechos humanos universales: ilustración práctica

Un grupo de mujeres activistas de derechos humanos procedentes de diversos ámbitos islámicos ha elaborado un manual para la educación sobre derechos humanos de las mujeres en las sociedades musulmanas (M. Afkhami y H. Vaziri, *Claiming our Rights: A Manual for Women's Human Rights Education in Muslim Societies* (Bethesda, Sisterhood is Global Institute, 1996)). El manual abarca una amplia gama de “situaciones” en relación con los derechos, como derechos en la familia, autonomía en las decisiones de planificación familiar, derecho a la educación y al empleo, y derecho a la participación política. Sus ejercicios interactivos e interpretativos entrelazan extractos de los acuerdos internacionales de derechos humanos con versículos del Corán, normas de la ley islámica, cuentos, proverbios y experiencias personales.

Fuente: C. Nyamu-Musembi, “Towards an actor-oriented perspective on human rights”, IDS working paper 169 (Brighton, Institute of Development Studies, octubre de 2002), pág. 9, <http://www.ids.ac.uk/ids/bookshop/wp/wp169.pdf> (en inglés).

Lecturas recomendadas:

- Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP), *Culture Matters – Working with Communities and Faith-based Organizations: Case Studies from Country Programmes* (2004), http://www.unfpa.org/upload/lib_pub_file/426_filename_CultureMatters_2004.pdf (en inglés).



DERECHOS HUMANOS Y DESARROLLO

8

¿Cuál es la relación entre los derechos humanos y el desarrollo humano?

Según el Informe sobre el Desarrollo Humano 2000, “el desarrollo humano y los derechos humanos se aproximan suficientemente en cuanto a motivaciones y preocupaciones para ser compatibles y congruentes, y son suficientemente diferentes desde el punto de vista de su concepción y estrategia para complementarse entre sí provechosamente”.⁷ Tanto los derechos humanos como el desarrollo tienen como propósito promover el bienestar y la libertad sobre la base de la dignidad y la igualdad inalienables de todas las personas. El objetivo del desarrollo humano es el disfrute por todas las personas de todas las libertades fundamentales, como la de tener la posibilidad de atender las necesidades físicas o de evitar las enfermedades prevenibles. También incluye las oportunidades para mejorar en la vida, como las que brindan la escolarización, las garantías de igualdad y un sistema de justicia que funcione. El marco de derechos humanos comparte esos objetivos (véase el capítulo I).

Los derechos humanos y el desarrollo humano comparten la preocupación por los resultados necesarios para mejorar la vida de las personas, pero también por la mejora de los procesos. Están centrados en las personas y por eso reflejan un interés fundamental por que las instituciones, las políticas y los procesos tengan la mayor participación y la cobertura más amplia posible, respetando la capacidad de todas las personas. Por ejemplo, en los marcos de derechos humanos y de desarrollo humano, la obtención de nuevas tecnologías para prevenir eficazmente el paludismo es un resultado legítimo e incluso deseable. Pero en el despliegue de esas tecnologías, los agentes del desarrollo deben valorar y explicar claramente los posibles efectos negativos de las pruebas así como velar por que las tecnologías sean accesibles y asequibles y por que los grupos vulnerables no queden excluidos.



Los derechos humanos contribuyen al desarrollo humano garantizando un espacio protegido en el que los grupos favorecidos no puedan monopolizar los procesos, las políticas y los programas de desarrollo. El marco de derechos humanos también introduce el importante concepto de que ciertos agentes tienen el deber de facilitar y fomentar el desarrollo. Dar a las personas la capacidad de reivindicar de forma jurídicamente obligatoria que determinados titulares de deberes proporcionen enseñanza primaria gratuita y obligatoria (Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, art. 13) les proporciona mayor capacidad de acción que apoyarse solamente en las “necesidades” u observar el elevado rendimiento económico que tienen las inversiones en educación, por ejemplo.

Cuando no se realizan los derechos humanos, hay que analizar las responsabilidades de los distintos agentes. Esta atención a la rendición de cuentas respecto de los fallos en un sistema social amplía considerablemente el alcance de las demandas normalmente asociadas al análisis del desarrollo humano. A la inversa, el análisis del desarrollo humano contribuye a informar las decisiones de política necesarias para la realización de los derechos humanos en situaciones concretas.

⁷ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Informe sobre Desarrollo Humano 2000: Derechos humanos y desarrollo humano* (Nueva York, 2000), pág. 19, disponible en http://hdr.undp.org/reports/global/2000/sp/hdr_sp_2000.pdf.

¿Cuál es la relación entre los derechos humanos, la Declaración del Milenio y los Objetivos de Desarrollo del Milenio?

La Declaración del Milenio⁸ de las Naciones Unidas sitúa explícitamente tanto los compromisos en materia de derechos humanos como los objetivos de desarrollo en el centro de las prioridades internacionales para el nuevo milenio. Mientras que los Estados Miembros renovaron su compromiso respecto de la promoción y la protección de los derechos humanos, también acordaron ocho objetivos de desarrollo cuantificados y con plazos precisos: los Objetivos de Desarrollo del Milenio.⁹ Estos objetivos proporcionan una dirección a los esfuerzos encaminados a reducir la pobreza y una base común para medir los progresos realizados.

Los derechos humanos y los Objetivos de Desarrollo del Milenio son interdependientes y se refuerzan mutuamente. Los Objetivos están sustentados por el derecho internacional,¹⁰ y deben verse como parte de un marco integrado más amplio de derechos y obligaciones internacionales en materia de derechos humanos. Tanto los Objetivos de Desarrollo del Milenio como los derechos humanos se proponen vigilar la realización progresiva de ciertos derechos humanos. Existen procesos periódicos de presentación de informes respecto de unos y otros en los niveles tanto nacional como internacional, aunque garantizar la rendición de cuentas en materia de derechos humanos exige un conjunto de leyes e instituciones más amplio.

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio son hitos importantes para el logro de los derechos económicos y sociales, a menudo desatendidos. Los derechos humanos contribuyen a perfilar mejor las estrategias para alcanzar los Objetivos ocupándose de la discriminación, la exclusión, la falta de poder efectivo y los fallos en la rendición de cuentas que se encuentran en la raíz de la pobreza y

otros problemas del desarrollo.¹¹ Por ejemplo, en el Objetivo 2 se fija la meta de 2015 para alcanzar la educación primaria universal. La experiencia demuestra que cuando la enseñanza no es gratuita, más niñas que niños quedan sin escolarizar, lo que reduce la capacidad para alcanzar tanto el Objetivo 2 como el Objetivo 3 sobre igualdad de género. Los derechos humanos refuerzan las estrategias encaminadas a alcanzar el Objetivo 2 estableciendo el derecho a la enseñanza primaria universal y *gratuita* y garantizando que las estrategias de crecimiento se adapten a las necesidades de las niñas y de otros grupos marginados concretos. Los Objetivos y las metas mundiales también deben adaptarse al contexto nacional. Por ejemplo, si la tasa de matriculación en la enseñanza primaria en un país en 2004 fue del 95%, la obligación del Estado de dedicar el máximo de los recursos disponibles a la plena realización del derecho a la educación podría significar, en el marco de un análisis más amplio de las prioridades nacionales, que el objetivo de la educación primaria universal debería alcanzarse antes de 2015.

Hay otras formas en las que los derechos humanos apoyan los esfuerzos por alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio, entre ellas las siguientes:

- Reforzando la legitimidad de las estrategias de aplicación de los Objetivos apoyándose en las obligaciones en virtud de tratados de derechos humanos voluntariamente contraídas por los gobiernos;
- Aprovechando el potencial de movilización del discurso de derechos humanos;
- Mejorando la sostenibilidad de las estrategias encaminadas a alcanzar los Objetivos, yendo más allá de los “promedios” mundiales para abordar las causas básicas de la pobreza y el subdesarrollo, incluidas las pautas de discriminación contra grupos concretos;
- Elaborando estrategias participativas y potenciadoras sobre la base de los derechos civiles y políticos; y
- Haciendo intervenir a los mecanismos y las instituciones de derechos humanos, es decir, tribunales, instituciones nacionales de derechos humanos, sistemas y mecanismos de justicia no estructurados en el nivel internacional (incluidos los órganos creados en virtud de tratados) con el fin de fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.¹²

⁸ Aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 55/2 de 8 de septiembre de 2000. Véase <http://www.un.org/spanish/millenniumgoals/ares552.html>.

⁹ Los ocho Objetivos son: 1) erradicar la pobreza extrema y el hambre; 2) lograr la enseñanza primaria universal; 3) promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer; 4) reducir la mortalidad infantil; 5) mejorar la salud materna; 6) combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades; 7) garantizar la sostenibilidad del medio ambiente; y 8) fomentar una asociación mundial para el desarrollo. Para una descripción completa de estos Objetivos y de las metas y los indicadores correspondientes, véase http://unstats.un.org/unsd/mispa/mi_goals.aspx.

¹⁰ Véase Philip Alston, “Ships passing in the night: the current state of the human rights and development debate seen through the lens of the Millennium Development Goals”, *Human Rights Quarterly*, vol.27, N° 3 (agosto de 2005), págs. 755 a 829. Puede decirse que la mayoría de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, aunque probablemente no todos ellos, tienen la fuerza jurídica del derecho internacional consuetudinario.

¹¹ PNUD, *Informe sobre Desarrollo Humano 2003: Los objetivos de desarrollo del Milenio: un pacto entre las naciones para eliminar la pobreza* (Nueva York, 2003), págs. 1 y 30 y siguientes.

¹² Véase, por ejemplo, el Informe del Proyecto del Milenio de las Naciones Unidas, *Invirtiendo en el desarrollo: un plan práctico para conseguir los Objetivos de Desarrollo del Milenio* (2005), págs. 131 y 144 a 146, disponible en http://www.unmillenniumproject.org/reports/fullreport_spanish.htm.

¿Cuál es la relación entre los derechos humanos y la reducción de la pobreza?

Hoy se entiende en general que la pobreza es un resultado de la *falta de poder efectivo* y de la *exclusión*. La pobreza es no sólo la falta de bienes materiales y oportunidades, como el empleo, la propiedad de bienes productivos y el ahorro, sino la falta de bienes físicos y sociales, como la salud, la integridad física, la ausencia de miedo y violencia, la integración social, la identidad cultural, la capacidad de organización, la capacidad para ejercer influencia política y la capacidad para vivir con respeto y dignidad.¹³ Las violaciones de los derechos humanos son tanto causa como consecuencia de la pobreza.



Los derechos humanos refuerzan la exigencia de que la reducción de la pobreza sea la meta primaria de las políticas de desarrollo. Los derechos humanos requieren que el proceso de formulación de una estrategia de reducción de la pobreza incluya los siguientes elementos y principios:

- Definir y dar prioridad a las medidas para mejorar la situación de los más pobres entre los pobres;
- Analizar las relaciones de poder subyacentes y las causas fundamentales de la discriminación;
- Garantizar que tanto el proceso como las metas concretas de reducción de la pobreza sean compatibles con las normas internacionales de derechos humanos;
- Velar por que haya estrechos vínculos entre el diseño macroeconómico, las iniciativas sectoriales y componentes y principios de “gobernanza” tales como la transparencia y la rendición de cuentas;
- Garantizar un nivel básico de garantías de derechos civiles y políticos para una participación activa, libre y significativa, incluidas la libertad de información y la libertad de asociación, y
- Determinar indicadores y establecer parámetros de referencia para poder seguir con claridad el logro progresivo de los derechos económicos y sociales.

Lecturas recomendadas:

- OACDH, *Los derechos humanos y la reducción de la pobreza: un marco conceptual* (Nueva York y Ginebra, Naciones Unidas, 2004), http://www.ohchr.org/spanish/about/publications/docs/Broch_Esp.pdf.
- OACDH, *Draft Guidelines: A Human Rights Approach to Poverty Reduction Strategies*, <http://www.unhcr.ch/development/povertyfinal.html> (en inglés).
- World Health Organization (WHO), “Human Rights, Health and Poverty Reduction Strategies”, *Serie de publicaciones sobre salud y derechos humanos*, N.º 5 (abril de 2005), http://www.who.int/hhr/news/HHR_PRS_19_12_05.pdf (en inglés).

¹³ La serie de estudios del Banco Mundial *Voces de los pobres* se basó en amplias investigaciones sobre el terreno y entrevistas a 60.000 personas en todo el mundo. D. Narayan et al, eds., *Voices of the Poor: Can Anyone Hear Us?* (2000); D. Narayan et al., eds., *Voices of the Poor: Crying Out for Change* (2000); y D. Narayan y P. Petesch, eds., *Voices of the Poor: From Many Lands* (2002).

¿Cuál es la relación entre los derechos humanos y la buena gobernanza?

La gobernanza se refiere a los mecanismos, las instituciones y los procesos por medio de los cuales se ejerce la autoridad en la dirección de los asuntos públicos. El concepto de la buena gobernanza surgió a finales de los años ochenta para abordar los fallos en las políticas de desarrollo debidos a problemas de gestión de los asuntos públicos, entre ellos la falta de respeto a los derechos humanos. Los conceptos de buena gobernanza y derechos humanos se refuerzan mutuamente, al estar basados ambos en principios básicos de participación, rendición de cuentas, transparencia y responsabilidad del Estado.

Los derechos humanos requieren un clima favorable y propicio, en particular normas, instituciones y procedimientos apropiados que enmarquen la actuación del Estado. Los derechos humanos proporcionan un conjunto de normas de actuación respecto del cual puede hacerse rendir cuentas al gobierno y otros agentes. Al mismo tiempo, las políticas de buena gobernanza deben dar a los individuos la posibilidad de vivir con dignidad y libertad. Aunque los derechos humanos dan poder efectivo a las personas, no pueden ser respetados y protegidos de forma sostenible si no existe una buena gobernanza. Además de leyes pertinentes se necesitan procesos e instituciones políticas, de gestión y administrativos que respondan a los derechos y las necesidades de las poblaciones. No hay un modelo único de buena gobernanza. Las instituciones y los procesos evolucionan con el tiempo.

Los derechos humanos fortalecen los marcos de buena gobernanza y exigen lo siguiente: ir más allá de la ratificación de los tratados de derechos humanos; integrar efectivamente los derechos humanos en la legislación y en la política y la práctica del Estado; establecer la promoción de la justicia como finalidad del estado de derecho; entender que la credibilidad de la democracia depende de la efectividad de su respuesta a las demandas políticas, sociales y económicas de la población; promover sistemas de contrapesos y salvaguardias entre las instituciones de gobernanza oficiales y oficiosas; realizar los cambios sociales necesarios, en particular en lo que atañe a la igualdad de género y la diversidad cultural; generar voluntad política y participación y concienciación del público, y responder a los retos básicos en materia de derechos humanos y buena gobernanza, como la corrupción y los conflictos violentos.

¿Cuál es la relación entre los derechos humanos y el crecimiento económico?

El crecimiento económico no basta por sí solo

El crecimiento por sí solo no es suficiente. El crecimiento en ausencia de equidad y de integración social no reducirá la pobreza. La equidad tiene una lógica instrumental (la redistribución puede hacer que el crecimiento sea más fácil y la reducción de la pobreza más rápida), pero también tiene valor intrínseco en una sociedad mundial justa.

Fuente: Simon Maxwell, "The Washington Consensus is dead! Long live the meta-narrative!", ODI working paper 243 (Londres, Overseas Development Institute, enero de 2005), pág. 6, http://www.odi.org.uk/publications/working_papers/wp243.pdf (en inglés solamente).

El crecimiento económico es un medio para el desarrollo, no su objetivo. También puede ser decisivo para la realización de los derechos humanos. Sin embargo, el crecimiento económico debe conseguirse de manera acorde con los principios de derechos humanos.

Cuando existen legítimas limitaciones de recursos, algunos derechos económicos, sociales y culturales sólo pueden realizarse de forma progresiva, con el tiempo (véase la pregunta 3). Los Estados están obligados a adoptar medidas para la realización de esos derechos lo más rápidamente posible. Puesto que se necesitan recursos para lograr esos derechos particulares, su rápida realización depende de que se alivien las limitaciones de recursos, lo que a su vez requiere crecimiento económico. Una tasa de crecimiento más rápida también puede hacer más llevaderas las inevitables concesiones, al aumentar los recursos disponibles.

Debe entenderse, no obstante, que velar por un desarrollo más rápido es una cosa y aprovechar su potencial para la causa de los derechos humanos es otra. Para que el crecimiento económico conduzca a la realización de los derechos humanos, toda estrategia de crecimiento debe formar parte de un conjunto amplio de políticas e instituciones conscientemente diseñadas para convertir los recursos en derechos. Este marco amplio tiene dimensiones tanto internacionales como nacionales; en cada caso los detalles serán diferentes, de acuerdo con un proceso orientado por las condiciones que se apuntan en la pregunta 14 *infra*. Una función esencial de los organismos de las Naciones Unidas es ayudar a velar por que el crecimiento económico se traduzca en el disfrute generalizado de los derechos humanos por todos.¹⁴

¹⁴ "Estudio sobre las políticas relativas al desarrollo en un mundo en vías de globalización: ¿qué puede aportar el enfoque basado en los derechos humanos?" por el Profesor S. R. Osmani (E/CN.4/Sub.2/2004/18, párrafos 21-28).

¿Exige la realización de los derechos humanos una gran maquinaria de gobierno?

No. Los tratados internacionales de derechos humanos ni exigen ni excluyen ningún tipo particular de forma de gobierno o de sistema económico, sea como sea descrito: socialista, capitalista, mixto, de planificación central o de economía liberal. Los derechos humanos pueden hacerse efectivos en una amplia variedad de sistemas económicos y políticos, siempre que se trate de sistemas de carácter democrático que reconozcan y reflejen debidamente la interdependencia y la indivisibilidad de todos los derechos humanos.

No hay nada en el marco de derechos humanos que impida que las instituciones del sector público tengan un papel activo en la prestación de servicios y bienes públicos esenciales.¹⁵ Más bien, los derechos humanos refuerzan el argumento económico en favor de un gobierno *eficaz*.¹⁶ Desde una perspectiva de derechos humanos, el gobierno tiene la obligación mínima de establecer un marco normativo y de política que garantice el acceso a servicios esenciales de calidad aceptable con carácter no discriminatorio, y de velar por que nadie se vea privado de esos servicios únicamente porque no es capaz de pagarlos.¹⁷ Los principios de derechos humanos deben orientar las difíciles elecciones y concesiones de política que hay que hacer en este contexto.



¹⁵ Para una definición y un análisis del concepto de bienes públicos mundiales, véase <http://www.undp.org/globalpublicgoods/globalization/spanish.html>.

¹⁶ En relación con los argumentos económicos, véase Banco Mundial, *Informe sobre el desarrollo mundial 2004: Hacer que los servicios funcionen para los pobres* (Banco Mundial y Oxford University Press, 2003), <http://www.worldbank.org>; J. Vandemoortele, "Access to basic social services: Human rights that make excellent economic sense" (Carnegie Council on Ethics and International Affairs, Seminario sobre principios de política social y el programa de desarrollo social, Nueva York, 3 a 5 de diciembre de 1999), http://www.carnegiecouncil.org/media/693_vandemoortele.pdf?PHPSESSID=c18fa4212c70a8ed30c131e2e03b6485

¹⁷ Véanse las observaciones generales N.º 14 y N.º 15 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, <http://www.ohchr.org/english/bodies/cescr/comments.htm>.

Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO). Directrices voluntarias sobre el derecho a los alimentos

- 4.9 Los Estados tendrán en cuenta que los mercados no producen automáticamente el resultado de que todas las personas dispongan de ingresos suficientes en todo momento para satisfacer las necesidades básicas y deberían, por consiguiente, procurar establecer sistemas adecuados de seguridad social y obtener, cuando convenga, asistencia de la comunidad internacional con este objeto.
- 4.10 Los Estados deberían tener en cuenta las deficiencias de los mecanismos del mercado con vistas a proteger el medio ambiente y los bienes públicos.

Fuente: Directrices voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional, <http://www.fao.org/docrep/meeting/008/J3345s/j3345s01.htm>

¿Cómo pueden los derechos humanos ayudar a resolver las disyuntivas de política?

En raras ocasiones las normas de derechos humanos pueden por sí solas resolver complejas elecciones y concesiones en materia de política. Sin embargo, sí imponen cinco condiciones esenciales a la formulación de políticas.

La primera condición se deriva del carácter *indivisible* de esos derechos, uno de los pilares fundamentales de la legislación de derechos humanos. Ninguno de los derechos humanos es intrínsecamente inferior a ninguno de los demás. Un determinado derecho puede de todos modos recibir prioridad, pero sólo por razones



prácticas, por ejemplo porque históricamente no ha sido respetado o porque es probable que actúe como catalizador para los demás. Un país podría, por ejemplo, estudiar la posibilidad de priorizar el derecho a la educación, que es un conocido catalizador para la realización de muchos otros derechos, como el derecho a disponer de alimentos en cantidad suficiente, el derecho a la salud, el derecho a trabajar y los derechos de los niños y las mujeres.

En segundo lugar, en una disyuntiva de este tipo debe tenerse plenamente en cuenta la obligación que incumbe a los Estados de velar, con efecto inmediato, por un disfrute *mínimo básico* de derechos económicos, sociales y culturales. El principio de la “realización progresiva” reconoce que algunos derechos quizá tengan que recibir prioridad sobre otros, porque no todos los derechos pueden hacerse efectivos al mismo tiempo o en el mismo lugar. Aun así, los Estados tienen la obligación fundamental, emanada de los derechos a la vida, a los alimentos y a la salud, de velar por que ninguna persona de su jurisdicción padezca inanición. Las obligaciones fundamentales deben considerarse limitaciones con fuerza obligatoria; no pueden sacrificarse a cambio de otras. Lo mismo rige para los derechos que no pueden ser derogados (véase la pregunta 3).

En tercer lugar, la obligación de no discriminar es inmediata. Deben tomarse medidas inmediatamente para averiguar cuáles son los grupos más desfavorecidos o vulnerables en relación con las medidas de política propuestas, y desglosarse los datos en la medida de lo posible según los motivos de discriminación prohibidos que se reflejan en los instrumentos internacionales de derechos humanos, como la raza, el color, el sexo o el origen nacional o geográfico.

En cuarto lugar, durante el análisis y más adelante, durante todas las fases de la adopción de decisiones, aplicación, seguimiento y evaluación, los procesos deben ser transparentes y participativos.

Por último, según el principio de *no retrocesión* de los derechos, no se puede permitir que ningún derecho sufra deliberadamente un declive absoluto en su grado de realización, a menos que los pertinentes titulares de deberes puedan justificarlo en relación con la totalidad de los derechos en vigor en la situación de que se trata y *utilicen plenamente el máximo de recursos disponibles*.¹⁸ Así pues, cuando se asignen más recursos a los derechos que han recibido prioridad en un momento dado, los otros derechos deben mantener al menos su grado inicial de realización.¹⁹

¹⁸ Véase la observación general N.º 3 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, <http://www.ohchr.org/english/bodies/cescr/comments.htm>.

¹⁹ E/CN.4/Sub.2/2004/18, párrs. 58 a 61.

¿Cómo pueden influir los derechos humanos en los presupuestos nacionales?

Todos los derechos pueden tener repercusiones presupuestarias. En esa medida, los presupuestos nacionales tienen una influencia considerable y directa en *cuáles* son los derechos humanos que se hacen efectivos y *para quién*. El análisis presupuestario es un instrumento decisivo para vigilar las diferencias entre las políticas y las medidas efectivamente adoptadas, para garantizar la realización progresiva de los derechos humanos, para promover opciones de política alternativas y el establecimiento de prioridades, y en última instancia para reforzar la rendición de cuentas de los titulares de deberes en el cumplimiento de éstos.

El presupuesto puede interpretarse como el resultado de sistemas y relaciones por los cuales se escuchan, ordenan por prioridad y financian las diversas necesidades y aspiraciones de un país. Las decisiones que adoptan los gobiernos sobre la forma de recaudar y distribuir los fondos, y sobre qué derechos se hacen efectivos y para quién, no carecen de valor ni son políticamente indiferentes.

Un enfoque del presupuesto basado en los derechos exige que esas decisiones se adopten con arreglo a principios de *transparencia, rendición de cuentas, no discriminación y participación*. Esos principios han de aplicarse en todos los niveles del proceso presupuestario, desde la fase de elaboración, que debe vincularse a los planes de desarrollo nacionales formulados mediante amplias consultas, pasando por la aprobación en el parlamento, que a su vez debe tener los debidos poderes de enmienda y tiempo suficiente para la evaluación minuciosa de las propuestas, la ejecución y el seguimiento.

Mientras que los debates presupuestarios son de índole primordialmente política, el contenido básico de las propias normas de derechos humanos puede servir de orientación para las instancias normativas y legislativas a la hora de sopesar las distintas exigencias que compiten por los limitados recursos, ayudando a velar, por ejemplo, por que:

- La educación primaria sea gratuita para todos;
- Se dé prioridad a las asignaciones presupuestarias dirigidas a los grupos más marginados o discriminados;
- Se disponga lo necesario para que haya niveles mínimos básicos de todos los derechos;
- Haya una mejora progresiva en la realización de los derechos humanos, y
- No se hagan efectivos deliberadamente unos derechos a costa de otros (por ejemplo, que los programas de salud no se vean comprometidos por una atención desproporcionada a la seguridad o al servicio de la deuda).

Aumento de la transparencia y el gasto social en los presupuestos públicos en el Ecuador

Durante la última parte de los años noventa, el Ecuador padeció una grave crisis macroeconómica, que tuvo como resultado una drástica reducción del gasto en programas sociales. Las tasas de pobreza se duplicaron entre 1998 y 1999, y el gasto en salud y educación se redujo en torno al 25%. Preocupadas por estos recortes, que resultaron particularmente devastadores para las familias ecuatorianas más pobres y vulnerables, las organizaciones de la sociedad civil, con apoyo del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), comenzaron a analizar el presupuesto nacional, trabajando con datos del Ministerio de Finanzas y Economía y con ayuda de un equipo de economistas de prestigio. El objetivo de este ejercicio era ayudar a los legisladores y a la población a comprender cómo funciona el presupuesto y qué prioridades refleja. La meta era alentar la creación de políticas públicas más equitativas basadas en un consenso sobre la obligación de la sociedad de satisfacer los derechos humanos de todos sus miembros y modificar las prioridades de gasto.

El análisis del presupuesto reveló que el gasto en programas sociales estaba disminuyendo drásticamente. Por ejemplo, en 1999 las inversiones en salud cayeron desde US\$ 198 millones hasta US\$ 96 millones. El gasto en los sectores sociales era desproporcionadamente bajo en comparación con las asignaciones para el reembolso de la deuda y otros sectores no sociales. Además, ciertas regiones, en particular aquellas donde la población indígena es mayoritaria, no estaban recibiendo una proporción equitativa de los beneficios sociales.

Resultados

Durante los cuatro últimos años, una amplia gama de grupos sociales, con apoyo del UNICEF, y los poderes ejecutivo y legislativo del Gobierno han colaborado para perfilar mejor el análisis presupuestario y aumentar el gasto social destinado a los grupos pobres y vulnerables. El gasto social ascendió hasta el 23,2% del presupuesto del Ecuador y la cuestión del gasto público fue objeto de un debate nacional generalizado y participativo. La cuestión se debatió abiertamente tanto en los medios de información como en el órgano legislativo, así como en el sector privado y los activos movimientos indígenas y de trabajadores del país. El debate público se centró también en cómo sostener el mayor gasto social, el examen del impacto de la deuda externa y la fuerte dependencia de los ingresos procedentes de la exportación de petróleo, y las desigualdades en la estructura fiscal nacional.

Los dirigentes políticos del Ecuador han trabajado con la sociedad civil para fortalecer un sistema nacional de seguimiento, el Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador (SIISE), para seguir

de cerca los progresos realizados en las inversiones sociales tanto a escala nacional como por regiones. Gracias al programa mejoraron la transparencia y la rendición de cuentas en el Gobierno, las inversiones en servicios sociales, la participación de toda la población en las decisiones que la afectan, así como el acceso a la información y la eficiencia y eficacia del sector público.

Enseñanzas extraídas

Los mensajes tienen muchas más probabilidades de producir cambios si se ven respaldados por datos y acompañados por sugerencias realistas acerca de la forma en que puede conseguirse el cambio. Por ejemplo, centrándose en las desigualdades que aquejaban a la estructura fiscal en el Ecuador, el equipo económico fue capaz de demostrar dónde podrían conseguirse los fondos necesarios para los programas sociales. Tanto el Gobierno como la sociedad percibían que las prioridades podían modificarse en beneficio del conjunto de la sociedad.

Fuente: Seminario OACDH/PNUD sobre las prácticas de buen gobierno para la promoción de los derechos humanos, Seúl (República de Corea), 15 y 16 de septiembre de 2004, <http://www.ohchr.org/english/issues/development/governance/seminar.htm>.



Lecturas recomendadas:

- A. Norton and D. Elsom, *What's behind the budget? Politics, rights and accountability in the budget process* (Londres, Overseas Development Institute, 2002), <http://www.odi.org.uk/pppg/publications/books/budget.pdf> (en inglés).
- M. Diokno, "A rights-based approach towards budget analysis" (1999), <http://www.iie.org/Website/CustomPages/ACFE8.pdf> (en inglés).
- PNUD, "Public administration reform", practice note (abril 2004), <http://www.undp.org/policy/docs/practicenotes/PAR-PN.doc> (en inglés).
- The International Budget Project, <http://www.internationalbudget.org>.
- H. Hofbauer and G. Lara, "Health care: a question of human rights, not charity" (Fundar, April 2002), <http://www.internationalbudget.org/themes/ESC/health.pdf>.
- J. Streak, "The South African Children's Budget Unit (CBU) of Idasa", Presentación del Diálogo exploratorio sobre análisis presupuestario aplicado para la promoción de los derechos económicos, sociales y culturales (México, 25 de enero de 2001), <http://www.internationalbudget.org/themes/ESC/casesa.pdf> (en inglés).
- ISODEC, Save the Children Fund Ghana y ActionAid Ghana, "Basic rights, equity and the public budget", workshop report (Sunyani, Ghana, agosto de 2000), p. 2, <http://www.isodec.org.gh/Papers/budgetworkshop-Ghana.PDF> (en inglés).
- Save the Children (Suecia), "Child-focused budget study: assessing the rights to education of children with disabilities in Vietnam" (Hanoi, 2000), <http://www.internationalbudget.org/resources/library/VietnamChild-Budgets.pdf> (en inglés).

EL ENFOQUE BASADO EN LOS DERECHOS HUMANOS: DEFINICIÓN Y ASPECTOS GENERALES

16

¿Qué es el enfoque basado en los derechos humanos?

El enfoque basado en los derechos humanos es un marco conceptual para el proceso de desarrollo humano que desde el punto de vista normativo está basado en las normas internacionales de derechos humanos y desde el punto de vista operacional está orientado a la promoción y la protección de los derechos humanos. Su propósito es analizar las desigualdades que se encuentran en el centro de los problemas de desarrollo y corregir las prácticas discriminatorias y el injusto reparto del poder que obstaculizan el progreso en materia de desarrollo.

Desde la perspectiva de los derechos humanos, la caridad por sí sola no es suficiente. En un enfoque de derechos humanos, los planes, las políticas y los procesos de desarrollo están anclados en un sistema de derechos y de los correspondientes deberes establecidos por el derecho internacional. Ello contribuye a promover la sostenibilidad de la labor de desarrollo, potenciar la capacidad de acción efectiva de la población, especialmente de los grupos más marginados, para participar en la formulación de políticas, y hacer responsables a los que tienen la obligación de actuar.

Aunque no existe una receta universal para el enfoque basado en los derechos humanos, los organismos de las Naciones Unidas han acordado un conjunto de atributos fundamentales (véase el anexo II):

- Cuando se formulen las políticas y los programas de desarrollo, el objetivo principal deberá ser la realización de los derechos humanos.
- Un enfoque basado en los derechos humanos identifica a los *titulares de derechos* y aquello a lo que tienen derecho, y a los correspondientes *titulares de deberes* y las obligaciones que les incumben, y procura fortalecer la capacidad de los titulares de derechos para reivindicar éstos y de los titulares de deberes para cumplir sus obligaciones.

Ilustración práctica del enfoque basado en los derechos humanos: aumento de la capacidad de los titulares de derechos y los titulares de deberes

Un ejemplo reciente de Malawi proporciona una excelente ilustración del enfoque basado en los derechos, particularmente porque se vincularon la educación y el activismo en materia de derechos en las aldeas con la labor de promoción jurídica en el nivel del Gobierno. De este modo, la campaña trabajó por un lado con los titulares de deberes, para velar por que los derechos necesarios quedaran consagrados en la legislación en los niveles nacional y local, y por otro lado, con los titulares de derechos, para informarles de los derechos que tenían, qué relación guardaban esos derechos con su seguridad alimentaria y cómo podían proceder para reivindicarlos.

La Constitución de Malawi de 1998 (artículo 13) afirma que “el Estado promoverá activamente el bienestar y el desarrollo del pueblo de Malawi adaptando y aplicando progresivamente políticas y leyes encaminadas a alcanzar los objetivos siguientes:... b) nutrición: conseguir una nutrición adecuada para todos a fin de promover la buena salud y la autosuficiencia”. Además, Malawi ha ratificado los mecanismos jurídicos internacionales necesarios para garantizar el derecho a los alimentos, incluidos el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial y la Convención sobre los Derechos del Niño.

La campaña sobre el derecho a los alimentos en Malawi se inició en el nivel de las aldeas, educando a la población acerca de sus derechos y obteniendo nuevos conocimientos acerca de las causas subyacentes de su inseguridad alimentaria. La campaña vinculó las experiencias particulares de los aldeanos, los derechos humanos en los que podían basarse para hacer frente al hambre y cómo podría emprenderse una campaña de ese tipo. Grupos de trabajo en el nivel de las aldeas aunaron sus esfuerzos de organización para llegar a las instancias regionales y después nacionales, manteniendo la representación de los grupos del nivel de las aldeas. Estos grupos vincularon sus problemas cotidianos de hambre con propuestas de política para leyes y actuaciones nacionales, velando por que la población pudiera reivindicar los derechos necesarios para atender sus necesidades.

Fuente: http://www.escri-net.org/GeneralDocs/MDG_Comment_Hunger.doc
(en inglés)

- *Los principios y las normas*²⁰ contenidos en los tratados internacionales de derechos humanos deben orientar toda la labor de cooperación y programación del desarrollo en todos los sectores y en todas las fases del proceso de programación.

Lecturas recomendadas:

- Véase el anexo III. Para más ejemplos prácticos, véase OACDH y PNUD, *Lessons Learned From Rights-Based Approaches in the Asia-Pacific Region*, 2005, http://www.un.or.th/ohchr/SR/Regional_Office/forums/llp_regional_consultation/LLP_Documentation_of_case_studies.pdf (en inglés).

17

¿Qué valor añade al desarrollo el enfoque basado en los derechos humanos?

Hay dos argumentos principales en favor del enfoque basado en los derechos humanos: a) el argumento intrínseco, que reconoce que el enfoque basado en los derechos humanos es lo correcto desde el punto de vista moral o jurídico; y b) el argumento instrumental, que reconoce que un enfoque basado en los derechos humanos conduce a resultados mejores y más sostenibles en materia de desarrollo humano. En la práctica, la razón para aplicar un enfoque basado en los derechos humanos suele ser una mezcla de ambos argumentos.



²⁰ Entre los principios operacionales que deben observarse en el proceso de programación figuran los siguientes: universalidad e inalienabilidad; indivisibilidad; interdependencia e interrelación; igualdad y no discriminación; participación e inclusión, y rendición de cuentas e imperio de la ley (véase el anexo III).

La cuestión de añadir valor recurre primordialmente al argumento instrumental en favor del enfoque basado en los derechos humanos. Importa señalar que el enfoque basado en los derechos humanos se propone aprovechar y aprender de las enseñanzas extraídas de las buenas prácticas de desarrollo, en lugar de descartarlas, y reforzar los argumentos en favor de una aplicación más uniforme de esas enseñanzas. Tanto los datos objetivos como la práctica demuestran la importancia decisiva que tienen para el desarrollo muchos resultados de derechos humanos, como la mejora de la educación de las niñas,²¹ la mejora de la seguridad de tenencia²² y la mejora del acceso de la mujer a la tierra, así como la importancia de los derechos civiles y políticos para la buena gobernanza.²³

El valor práctico de un enfoque basado en los derechos humanos para el desarrollo reside en lo siguiente:

1. *¿Los derechos de quién?* El enfoque basado en los derechos humanos se centra en la realización de los derechos de las poblaciones excluidas y marginadas, y de aquellas cuyos derechos corren el riesgo de ser infringidos, basándose en la premisa de que un país no puede avanzar de forma sostenida sin reconocer los principios de derechos humanos (especialmente la universalidad) como principios básicos de gobernanza. La universalidad significa que todas las personas tienen derechos humanos, aunque las limitaciones de recursos obliguen a fijar prioridades. No significa que todos los problemas de todas las personas deban ser abordados de una vez.
2. *Un planteamiento holístico.* Un programa orientado por el enfoque basado en los derechos humanos adopta una visión holística del entorno, teniendo en cuenta la familia, la comu-

²¹ Véase, por ejemplo, S. Bhalla, S. Saigal y N. Basu, "Girls' education is it: nothing else matters (much)", documento de trabajo del Banco Mundial, 6 de marzo de 2003, http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/2004/03/01/000265513_20040301102825/Rendered/PDF/28016.pdf.

²² Banco Mundial, *Informe sobre el Desarrollo Mundial 2003: Panorama General*, págs. 10-11 y 18: "La eliminación de la amenaza de expulsión sumaria hace posible la transformación económica y social de asentamientos bajos informales, al darles a los residentes derechos y responsabilidades que cambian sus relaciones con las instituciones formales y entre ellos mismos". Según se ha observado en programas oficiales para regularizar los barrios de favelas (barrios bajos) en el Brasil, por ejemplo, la seguridad de la tenencia desencadena "un círculo virtuoso de acceso equitativo a bienes urbanos, así como de inclusión política y económica, al darles a los residentes derechos y responsabilidades como ciudadanos que tienen interés en el futuro de la ciudad".

²³ Las publicaciones al respecto son abundantes, pero véase, por ejemplo, D. Kaufmann, A. Kraay y P. Zoido-Lobaton "Governance matters: From measurement to action", *Finance and Development*, vol. 37, N.º 2 (junio de 2000), págs. 10-13; J. Isham, D. Kaufmann y L. Pritchett, "Civil liberties, democracy, and the performance of Government projects", *The World Bank Economic Review*, Vol. 11, N.º 2 (May 1997), pág. 219; y D. Dollar and L. Pritchett, *Assessing Aid: What Works, What Doesn't, and Why* (Nueva York, Banco Mundial y Oxford University Press, 1998), pág. 136: "[W]hen civil liberties allow it there is greater expression of all types of citizen voice and that ultimately this voice is a force for improving government performance". (Cuando las libertades civiles lo permiten, aumenta la expresión de todo tipo de voces ciudadanas, que en última instancia actúan como fuerza para mejorar la acción del gobierno.)

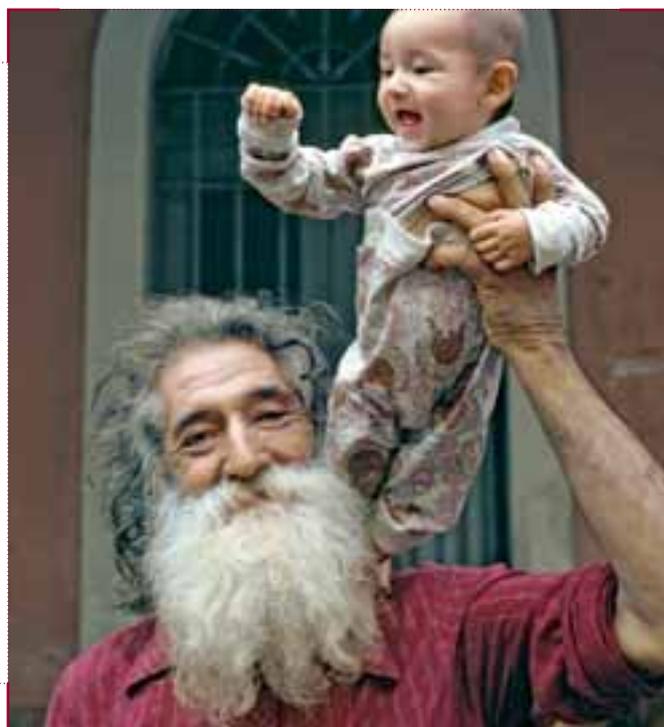


nidad, la sociedad civil y las autoridades locales y nacionales. Tiene presente el marco social, político y legal que determina la relación entre esas instituciones y las exigencias, los deberes y las responsabilidades resultantes. Un enfoque basado en los derechos humanos suprime los sesgos sectoriales y facilita una respuesta integrada a problemas de desarrollo que tienen múltiples dimensiones.

3. *Instrumentos internacionales.* Los resultados específicos, el nivel de prestación de servicios y la conducta se derivan de los instrumentos universales de derechos humanos, los convenios y otros objetivos, metas, normas o reglamentos internacionalmente acordados. El enfoque basado en los derechos humanos ayuda a los países a traducir esas metas y normas en resultados nacionales alcanzables en un plazo determinado.
4. *Proceso participativo.* Las responsabilidades en el logro de esos resultados o niveles se determinan mediante procesos participativos (elaboración de políticas, planificación nacional) y reflejan el consenso entre las personas cuyos derechos son

infringidos y las personas que tienen el deber de actuar al respecto. El enfoque basado en los derechos humanos pretende tanto ayudar en la formulación participativa del necesario marco político y legislativo como velar por que los procesos participativos y democráticos sean institucionalizados a nivel local y nacional (inclusive aumentando la capacidad de las familias, las comunidades y la sociedad civil para participar constructivamente en los foros pertinentes).

5. *Transparencia y rendición de cuentas.* Un enfoque basado en los derechos humanos ayuda a formular políticas, leyes, reglamentos y presupuestos que determinan claramente qué derechos humanos particulares hay que abordar (qué debe hacerse y en qué grado, quién es responsable) y vela por que se disponga de las capacidades necesarias (o de recursos para conseguir las capacidades que faltan). El enfoque contribuye a que el proceso de formulación de políticas sea más transparente y da a la población y las comunidades capacidad de acción para que los que tienen el deber de actuar rindan cuentas al respecto, asegurando que existan vías de reparación efectivas en caso de violación de derechos.
6. *Vigilancia.* Un enfoque del desarrollo basado en los derechos humanos apoya la vigilancia de los compromisos del Estado con la ayuda de las recomendaciones de los órganos creados en virtud de los tratados de derechos humanos, y mediante evaluaciones públicas e independientes de la actuación del Estado.



7. *Resultados sostenidos.* Un enfoque basado en los derechos humanos lleva a resultados mejores y sostenidos en los esfuerzos de desarrollo y hace que las inversiones den mayores beneficios por los siguientes medios:

- Aumentando la capacidad de los principales agentes para emprender el diálogo, cumplir sus propias responsabilidades y hacer que el Estado rinda cuentas;
- Fortaleciendo la cohesión social mediante la búsqueda del consenso con procesos participativos y canalizando la asistencia a los excluidos y más marginados;
- Codificando el consenso social y político sobre la rendición de cuentas en materia de resultados en leyes, políticas y programas acordes con los convenios internacionales;
- Anclando los derechos humanos en un marco de leyes e instituciones;
- Institucionalizando los procesos democráticos, y
- Fortaleciendo las capacidades de las personas y las instituciones para cumplir sus obligaciones, expresadas en leyes, políticas y programas locales, nacionales e internacionales.

Valor añadido del enfoque basado en los derechos humanos: utilización de los derechos para influir en el poder

Transformar el reparto de poder existente, pilar del enfoque basado en los derechos humanos, no carece de dificultades. Aunque no hay dos situaciones exactamente iguales, la experiencia muestra las diversas formas en que se ha utilizado el enfoque basado en los derechos humanos para modificar la dinámica del poder en la labor de desarrollo y un conjunto de estrategias para contribuir a reducir los riesgos al mínimo:

- Cartografiar las relaciones de poder que influyen en la situación particular. El poder es dinámico, sus diferentes dimensiones cambian constantemente, tienen carácter relacional y no son siempre visibles. La falta histórica de poder puede estar socializada y oculta, asfixiando la propensión y la capacidad de la población para aceptar que tiene derechos y para reclamarlos.
- Utilizar el lenguaje de forma estratégica. El lenguaje de los derechos humanos puede ser muy potente, tanto para bien como para mal. En algunos contextos puede “hacernos callar” mientras que en otros puede servir a nuestra causa.
- Acopiar pruebas sólidas y utilizar los conocimientos de forma estratégica. Hay que documentar casos en los que el enfoque basado en los derechos humanos ha dado buenos frutos, y utilizar las pruebas firmes y convincentes de forma estratégica, superando sesgos disciplinarios o de otro tipo (por ejemplo, poniendo en tela de juicio la suposición de que con más hospitales se reducirá la

mortalidad infantil mientras que la realización de los derechos y la emancipación de la mujer no lo harán).

- Elaborar, modificar y reformar las “reglas del juego”. Un aspecto clave del poder es la capacidad para utilizar los conocimientos para determinar qué puede conseguirse, fijar normas y delimitar lo que cuenta como conocimiento y quién tiene ese conocimiento. Elaborar, modificar y reformar las reglas del juego es una de las maneras que tienen las personas para conseguir cambios.
- Identificar y explotar estratégicamente los puntos de acceso y los anclajes, adaptando la propia ventaja comparativa o la de la organización a los tipos de espacios y agentes en los que se pretende influir.
- Entablar alianzas, coaliciones y redes estratégicas con otros agentes que comparten un concepto semejante.
- Reforzar la capacidad de acción. Aumentar la capacidad de la población en espacios creados y reclamados para articular sus derechos.
- Llevar las ideas a la práctica. Los agentes del desarrollo deben demostrar responsabilidad y rendir cuentas por sus propios actos si pretenden modificar las relaciones de poder en otros ámbitos.

Fuente: A. Hughes y J. Wheeler, “Rights and power workshop: report” (Brighton, Institute of Development Studies, 17-20 de diciembre de 2003), <http://www2.ids.ac.uk/drcitizen/docs/r&pworkshopreportfinal.pdf> (en inglés solamente).

18

¿Cuál es la relación entre un enfoque basado en los derechos humanos y la incorporación de la perspectiva de género?

El enfoque del desarrollo basado en los derechos humanos y la incorporación de la perspectiva de género son complementarios y se refuerzan mutuamente, y pueden llevarse a efecto sin conflictos ni duplicación.

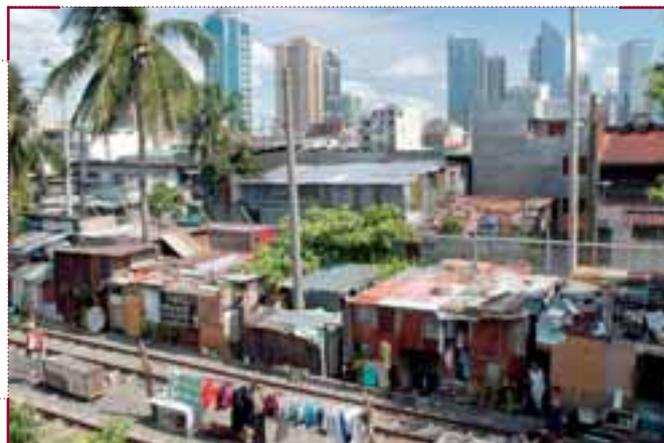
La incorporación de las cuestiones de género exige la integración de una perspectiva de género en las actividades de desarrollo, con el objetivo último de alcanzar la igualdad en este ámbito.²⁴ El enfoque basado en los derechos humanos integra las normas internacionales de derechos humanos con los principios que rigen las actividades de desarrollo, incluidos los derechos humanos de la mujer y la pro-

²⁴ En sus conclusiones convenidas 1997/2, el Consejo Económico y Social definió la incorporación de la perspectiva de género como “el proceso de evaluación de las consecuencias para las mujeres y los hombres de cualquier actividad planificada, inclusive las leyes, políticas o programas, en todos los sectores y a todos los niveles. Es una estrategia destinada a hacer que las preocupaciones y experiencias de las mujeres, así como de los hombres, sean un elemento integrante de la elaboración, la aplicación, la supervisión y la evaluación de las políticas y los programas en todas las esferas políticas, económicas y sociales, a fin de que las mujeres y los hombres se beneficien por igual y se impida que se perpetúe la desigualdad. El objetivo final es lograr la igualdad entre los géneros”. Documentos Oficiales de la Asamblea General, Quincuagésimo segundo período de sesiones, Suplemento N.º 3 (A/52/3/Rev.1), capítulo IV, párr. 4.

hibición de la discriminación por razones de sexo. El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer ha analizado en detalle y profundidad la forma en que la desigualdad afecta a las mujeres en sus vidas, lo cual supone una importante aportación para la elaboración de políticas y la programación en materia de desarrollo. Cuando está respaldado por sistemas nacionales de rendición de cuentas, el enfoque basado en los derechos humanos puede reforzar enormemente el progreso hacia la igualdad de género.

La incorporación de las cuestiones de género y el enfoque del desarrollo basado en los derechos humanos tienen mucho en común. Ambos se apoyan en un marco analítico que puede aplicarse a todas las actividades de desarrollo (para el primero, la distinta situación que experimentan y los distintos papeles que desempeñan hombres y mujeres en una sociedad dada, y respecto del último, un marco normativo basado en derechos y obligaciones). Ambos exigen prestar atención a los efectos de las actividades en el bienestar de grupos concretos, así como a la importancia de la potenciación de la autonomía y la participación en la toma de decisiones. Ambos se aplican a todas las fases de las actividades (diseño, ejecución, seguimiento y evaluación) y a todos los tipos de actuaciones (legislación, políticas y programas). Por último, ambos exigen la aplicación sistemática de enfoques nuevos y diferentes a las actividades en curso en lugar de desarrollar actividades nuevas que se suman a las existentes.

En la mayoría de las organizaciones, la incorporación de las cuestiones de género es un concepto más familiar que la incorporación de los derechos humanos. Las estructuras y los procesos establecidos para velar por la incorporación de la perspectiva de género pueden emularse o adaptarse para facilitar la introducción de un enfoque basado en los derechos humanos en la programación más general. Pero, del mismo modo, es necesario aprender de las situaciones en las que la incorporación de las cuestiones de género ha fracasado. Si el personal percibe que la incorporación de las cuestiones de género (o de los derechos humanos) es una exigencia burocrática o técnica sin verdaderas repercusiones en su propio trabajo, y si las estructuras de incentivos internas son débiles y los canales de rendición de cuentas son poco claros, es posible que el enfoque no tenga efecto alguno.



Derechos humanos: un marco para resolver conflictos en caso de reclamaciones contrapuestas sobre recursos compartidos

La Comisión Mundial de Represas era un órgano independiente patrocinado por el Banco Mundial para examinar el funcionamiento de grandes represas y formular recomendaciones para la futura planificación de proyectos de agua y energía. En 2000, tras dos años de investigar proyectos de desarrollo de represas, produjo un informe final, "Represas y desarrollo: un nuevo marco para la toma de decisiones". En el informe se afirmaba que, dada la importancia de las cuestiones relacionadas con los derechos así como el carácter y la magnitud de los riesgos potenciales para todas las partes interesadas, los derechos humanos deberían ser el punto de referencia fundamental en todas las iniciativas relacionadas con las represas.

La Comisión sostenía que, en el futuro, no sólo las represas sino todo el debate en torno al desarrollo exigiría adoptar un enfoque basado en los derechos en el que el reconocimiento de los derechos y la evaluación de los riesgos constituirían la base para las decisiones negociadas en materia de represas y sus alternativas. Ese enfoque basado en los derechos, según la Comisión, debería incluir un proceso de evaluación de las reparaciones y la restauración ambiental así como la elaboración de planes para compartir los beneficios.

Para más información sobre la Comisión Mundial de Represas, véase http://www.dams.org/report/wcd_informe.htm.

pueden influir profundamente en la distribución de ganadores y perdedores en el nivel nacional. Los conflictos que se ocultan bajo la alfombra y las demandas a las que no se presta atención pueden dar lugar a violentas confrontaciones. A la inversa, y de forma más positiva, un conflicto no violento puede ayudar a crear un espacio para el diálogo y generar un impulso para el cambio social. Teniendo presentes los derechos humanos, los programas y los

19

¿Puede un enfoque basado en los derechos humanos ayudar a resolver los conflictos entre los distintos interesados directos en el desarrollo?

Sí. Aunque el desarrollo no es un juego de suma cero, no es posible realizar de golpe todos los derechos de todas las personas. Los conflictos de intereses son inevitables, y los agentes de desarrollo

agentes de desarrollo pueden ayudar a abordar y gestionar conflictos, por ejemplo:

- Emprendiendo evaluaciones del impacto social y análisis del riesgo antes de llevar a cabo cualquier iniciativa de política o programa importante de desarrollo, y previendo un seguimiento participativo a lo largo de todo el proceso.
- Fortaleciendo los componentes de acceso a la justicia dentro de los programas y políticas de desarrollo, comenzando por el fortalecimiento de las capacidades de acopio y análisis de datos y de seguimiento, y garantizando vías de reparación accesibles (tanto oficiales como oficiosos) cuando se infringen los derechos. Pueden establecerse mecanismos de educación en derechos humanos y de reparación como parte de los proyectos de desarrollo para aumentar la concienciación sobre los derechos humanos y proporcionar un medio abierto y constructivo de canalizar las reclamaciones y resolver las controversias.
- Alentando grupos jurídicos alternativos, grupos parajurídicos y otras organizaciones relacionadas de la sociedad civil para ayudar a mediar en los conflictos, asistir a las personas en sus relaciones con el sistema judicial y facilitar los trámites burocráticos. Los auxiliares jurídicos y los mediadores han ayudado a resolver controversias sobre propiedad y uso de la tierra en muchos países, por ejemplo entre beneficiarios de la reforma agraria y propietarios de tierras.
- Cuando el apoyo se orienta hacia ciertos grupos a expensas de otros, particularmente después de un conflicto, el riesgo de conflicto violento debe tenerse presente desde el principio, así como los intereses de otros grupos en la medida de lo posible.
- El principio del “interés superior del niño” (Convención sobre los Derechos del Niño, art. 3) es un principio de mediación para ayudar a resolver conflictos en los que están involucrados los derechos de los niños. Puede ayudar a resolver enfrentamientos entre los derechos de los niños y las responsabilidades de los padres en materia de acceso a la atención de salud o la escolarización, por ejemplo.

Sin embargo, el desarrollo y la política están inextricablemente vinculados. A menudo se ha acusado a los agentes de desarrollo de abordar los problemas de desarrollo desde una perspectiva artificialmente tecnocrática, aminorando la importancia de los factores políticos o pasándolos por alto. Hoy se reconoce en general que el desarrollo humano sostenible puede ser difícil de conseguir si no se abordan los desequilibrios de poder que perjudican a grupos particulares de personas y se abren espacios para el diálogo público.

El enfoque basado en los derechos humanos exige una apreciación más completa de las dimensiones políticas del desarrollo. Así, la programación se orienta a apoyar a los Estados en la determinación de las causas básicas de que no se realicen los derechos humanos (pautas de discriminación arraigadas, clientelismo y mala gobernanza) y a abordar esas causas. Para ello hay que comprender mejor la autoridad, la motivación y los recursos necesarios para producir el cambio social, lo que entraña aumentar la concienciación, labor de promoción, movilización social y potenciación de la capacidad de acción más allá del aumento de la capacidad y la prestación de servicios más tradicionales. Pueden necesitarse alianzas de base amplia y nuevas asociaciones para hacer frente a esos retos, encontrando un equilibrio viable entre el compromiso constructivo con los asociados nacionales y, cuando se necesite, una promoción fundada en principios.



20 ¿Exige el enfoque basado en los derechos humanos que los organismos de desarrollo de las Naciones Unidas abandonen su imparcialidad?

No. El sistema de cooperación de las Naciones Unidas tiene el mandato y la función de proporcionar asesoramiento de políticas y apoyo de programación de carácter imparcial.

Retos “políticos” en el desarrollo

La reducción de la pobreza es un objetivo fundamentalmente político: quizá haya que transformar las relaciones de poder, el acceso a los recursos del Estado, las prioridades de política del Gobierno, los marcos legislativos e incluso las garantías constitucionales si se pretende mejorar las oportunidades de los pobres para disponer de medios de subsistencia seguros, disfrutar de acceso a los servicios del Estado y ser menos vulnerables. Aunque la reducción de la pobreza no sea necesariamente un juego de suma cero, es inevitable que haya ganadores y perdedores en el proceso de cambio, dado que los intereses creados ya no quedan protegidos, las prácticas discriminatorias llegan a su fin y las políticas adquieren una base más amplia y benefician a grupos sociales más diversos.

Fuente: L.-H. Piron y A. Evans, “Politics and the PRSP approach: synthesis paper”, ODI working paper 237 (Londres, Overseas Development Institute, marzo de 2004), pág. 4, http://www.prspsynthesis.org/wp237_politics_synthesis.pdf (en inglés).

A pesar de ello, en ocasiones el enfoque basado en los derechos humanos se observa con suspicacia como una condición impuesta desde el exterior, o como la última moda en desarrollo, o como una importación de los donantes. Esas preocupaciones a veces se manifiestan de buena fe, aunque en ocasiones enmascaran un deseo de sustraerse a las obligaciones en materia de derechos humanos. Se necesita una comunicación clara sobre el significado singular y los requisitos del enfoque basado en los derechos humanos en todas las situaciones, en el marco de una genuina asociación en pro del desarrollo. Las Naciones Unidas y todos los que participan en la aplicación de un enfoque basado en los derechos humanos deben actuar de acuerdo con lo que predicán si quieren gozar de credibilidad en los diálogos de política sobre estas cuestiones.

21

¿Es compatible un enfoque basado en los derechos humanos con el requisito de la identificación nacional?

Sí. El enfoque basado en los derechos humanos se apoya en las normas internacionales de derechos humanos voluntariamente suscritas por el país de que se trate. Los organismos de desarrollo de las Naciones Unidas y otros “sujetos del derecho internacional” están jurídicamente obligados a respetar y a funcionar dentro de los límites establecidos por las normas legales internacionales voluntariamente asumidas por los Estados, incluidas las que guardan relación con los derechos humanos.

Los Estados Partes en los tratados internacionales de derechos humanos están obligados a armonizar su legislación nacional con las normas internacionales. Es por esa razón que las constituciones nacionales de muy distintos ordenamientos jurídicos reflejan de modo creciente no sólo derechos civiles y políticos sino también derechos económicos, sociales y culturales. En esta medida, los objetivos fundamentales de derechos humanos expresados en la Carta de las Naciones Unidas, pilar de todas las actividades de desarrollo apoyadas por las Naciones Unidas, están en consonancia con el principio de identificación nacional y basadas en él.

IV

REPERCUSIONES DEL ENFOQUE BASADO EN LOS DERECHOS HUMANOS PARA LA PROGRAMACIÓN DEL DESARROLLO

22

¿Qué relación guardan las normas de derechos humanos con el proceso de programación del desarrollo?

Las *normas* de derechos humanos reflejadas en los tratados internacionales, lo mismo que *principios* tales como la participación, la no discriminación y la rendición de cuentas, deben guiar todas las fases de la programación.

Las normas contenidas en los tratados de derechos humanos son obligatorias para los países que los han ratificado y ayudan a definir los objetivos de los programas de desarrollo. Por ejemplo, los objetivos de un programa de seguridad alimentaria pueden reformularse explícitamente para que se haga efectivo el *derecho a alimentos en cantidad suficiente* consagrado en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y la Convención sobre los Derechos del Niño.²⁵ Orientados por las normas de derechos humanos, los programas de gobernanza pueden contribuir de forma más explícita a realizar los derechos a la libertad y la seguridad de la persona, y los derechos humanos referidos a la participación política y la administración de justicia previstos en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. El derecho a la inscripción del nacimiento (Convención sobre los Derechos del Niño, art. 7) es un elemento importante de la programación del UNICEF en ciertas regiones, dada la importancia de ese derecho para el disfrute de todos los demás. El derecho a la protección de la vida privada (Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, art. 17) puede ser decisivo para combatir la discriminación y la estigmatización que subyacen en la pandemia de VIH/SIDA.

Las normas de derechos humanos fortalecen y profundizan el análisis de situaciones (véase la pregunta 26). También establecen ciertas condiciones para realizar y vigilar los progresos de los programas de desarrollo (preguntas 27 a 30). Las observaciones generales de los órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos, así como sus recomendaciones a países concretos, pueden proporcionar una orientación más detallada sobre lo que significan las normas internacionales de derechos humanos en todas las fases de programación.

²⁵ Para un análisis del valor que el enfoque basado en los derechos humanos añade a la seguridad alimentaria en relación con el Objetivo de Desarrollo del Milenio I, véase http://www.esccr-net.org/GeneralDocs/MDG_Comment_Hunger.doc (en inglés).

Las normas de derechos humanos como guía para los programas del sector de la justicia del Banco Interamericano de Desarrollo (BID)

Reconociendo que la democracia y los derechos humanos contribuyen a crear condiciones apropiadas para el desarrollo, la labor del sector de justicia del BID ha comenzado a tener explícitamente en cuenta las normas internacionales de derechos humanos. Las normas de derechos humanos se incorporan a las actividades de manera particularmente específica en las siguientes esferas: 1) como punto de acceso en cuestiones controvertidas como la independencia judicial; 2) proporcionando una justificación así como un marco normativo para los proyectos de justicia civil que se ocupan de los derechos de los pueblos indígenas; 3) definiendo el contenido de proyectos en la reforma de la justicia penal, incluidas orientaciones para juicios imparciales, la labor en materia de justicia de menores, entre otros; 4) definiendo indicadores para seguir de cerca los resultados de los proyectos; y 5) ayudando al BID a determinar las condiciones en las que debe retirar el apoyo a los programas en ámbitos sensibles, por ejemplo en la reforma de la policía y los centros penitenciarios. Las instituciones de derechos humanos como la Corte Interamericana de Derechos Humanos y el Instituto Interamericano de Derechos Humanos desempeñan un papel cada vez más importante como asociados en la ejecución. Las organizaciones y ONG dedicadas a los derechos humanos también desempeñan una función importante de vigilancia para reducir al mínimo las violaciones de derechos humanos en los proyectos que reciben apoyo del BID.

Fuente: Christina Biebesheimer, "The impact of human right principles on justice reform in the Inter-American Development Bank", en *Human Rights and Development: Towards Mutual Reinforcement*, P. Alston and M. Robinson, eds. (Oxford University Press, 2005), págs. 269-296 (en inglés).

23

¿Qué significa el principio de igualdad y no discriminación para la programación?

Todas las personas son iguales como seres humanos y en virtud de su dignidad intrínseca. Todos los seres humanos tienen derecho al disfrute de sus derechos humanos sin discriminación de ningún tipo

por motivo de raza, color, sexo, origen étnico, edad, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, discapacidad, propiedades, nacimiento u otra condición. Mientras que los programas de desarrollo no pueden llegar a todas las personas al mismo tiempo, debe darse prioridad a las más marginadas.

Con demasiada frecuencia los procesos y los beneficios del desarrollo se orientan a los grupos privilegiados nacionales y locales. La programación no puede dirigirse solamente a los grupos de más fácil acceso, como las poblaciones urbanas en lugar de las rurales o la educación de los chicos en lugar de la de las chicas; de lo contrario los desequilibrios de poder existentes sencillamente se verán exacerbados. También es preciso evitar la discriminación no intencionada o indirecta. Esto podría ocurrir, por ejemplo, cuando se invita al público en general a participar en el diseño de programas, pero algunos grupos quedan excluidos porque viven en zonas remotas. La programación debe ayudar a hacer frente a las causas subyacentes y sistémicas de la discriminación con el fin de promover una igualdad auténtica y sustantiva. En particular, la programación quizá tenga que hacer lo siguiente:

- Dirigir la atención prioritaria hacia los que sufren discriminación y están desfavorecidos en cualquier contexto dado, especialmente los grupos más pobres y los que sufren discriminación múltiple, como las mujeres rurales de una minoría étnica.
- Fortalecer las capacidades de acopio y análisis de datos para garantizar que los datos estén desglosados, en la medida de lo posible, por criterios de raza, color, sexo, situación geográfica, entre otros.
- Promover medidas especiales temporales para igualar las condiciones y rectificar la discriminación estructural, incluso con medidas afirmativas para las mujeres y foros especiales de participación.



- Hacer que la información de los proyectos esté disponible en formatos accesibles y en idiomas minoritarios.
- Apoyar la educación cívica, las campañas de comunicación, la reforma legislativa y el fortalecimiento institucional (incluidas las instituciones nacionales de derechos humanos) para promover actitudes no discriminatorias y un cambio de comportamiento.

24 ¿Qué significa el principio de rendición de cuentas para la programación?

Una buena programación del desarrollo exige que los interesados directos (incluidos los donantes y los organismos de desarrollo) rindan cuentas sobre resultados concretos. El enfoque basado en los derechos humanos va más allá incorporando esas responsabilidades a un marco de derechos humanos específicos y las correspondientes obligaciones establecidas por el derecho internacional.

Para garantizar la rendición de cuentas, un enfoque de la programación basado en los derechos humanos comienza por determinar los obstáculos concretos a que se enfrentan los titulares de obligaciones en el cumplimiento de éstas. Ese análisis establece la línea de partida para formular estrategias de desarrollo a fin de eliminar dichos obstáculos. Pero para que la rendición de cuentas sea eficaz, ha de ser demandada. Por consiguiente, el enfoque basado en los derechos humanos también exige analizar las capacidades que deben tener los titulares de los derechos, especialmente los más pobres y más desfavorecidos, para reivindicar sus derechos de forma eficaz. Se necesitan mecanismos de rendición de cuentas accesibles, transparentes y efectivos en los niveles central y local.

Garantizar la rendición de cuentas puede ser difícil en la práctica, particularmente cuando las capacidades nacionales son escasas o los titulares de deberes no están dispuestos a actuar. No hay respuestas hechas a medida para todas las situaciones. Las estrategias pueden ser de apoyo o de confrontación, y entre ellas cabe citar las siguientes:

- Aumentar la concienciación respecto de los derechos y responsabilidades, y desarrollar las capacidades de los titulares de deberes en los niveles central y local para que cumplan sus obligaciones. La comprensión y la identificación de los titulares de deberes pueden aumentarse haciendo participar a los interesados directos en el análisis, la planificación de programas, la ejecución y los exámenes.
- Entablar relaciones entre los titulares de derechos y los titulares de deberes mediante el trabajo conjunto.

- Aumentar los incentivos a la obtención de mejores resultados por los titulares de deberes, educando a las personas acerca de sus derechos, creando alianzas más amplias para el cambio social en la sociedad, promoviendo una elaboración de presupuestos transparente y aumentando las capacidades de análisis presupuestario, apoyando la promoción para la información y las estadísticas necesarias para seguir los progresos en la realización de los derechos humanos, aumentando las capacidades de análisis de políticas y de evaluación del impacto social, alentando la libertad de los medios de información y mejorando las capacidades de los que tienen reclamaciones que hacer para reivindicar sus derechos.
- Fortalecer los mecanismos de rendición de cuentas centrales y locales (judiciales, cuasijudiciales y administrativos). Los mecanismos de justicia oficiosos, incluidos los sistemas tradicionales indígenas, deben tenerse en cuenta junto con el sistema de justicia oficial, buscando la armonización con las normas internacionales en cuanto a la administración de justicia.
- Reforzar las capacidades de las instituciones nacionales de derechos humanos, incluidas sus capacidades para seguir los progresos en la realización de los derechos económicos y sociales.
- Garantizar que las leyes nacionales estén en consonancia con las normas de los tratados internacionales de derechos humanos, y que en ellas se describan los deberes con la mayor claridad posible en los niveles nacional, provincial, de distrito y local.
- Cuando los titulares de deberes son empresas privadas o agentes no gubernamentales (por ejemplo cuando las funciones de gobernanza están privatizadas), promover el cumplimiento de las normas internacionales de derechos humanos y los códigos de conducta voluntarios, vigilar los resultados y hacerlos públicos. Garantizar que los deberes estén expresados claramente en las leyes y las políticas nacionales y que el marco reglamentario incluya mecanismos de reparación en caso de infracciones.
- Cuando se están restableciendo instituciones débiles, como en Estados que acaban de sufrir un conflicto, los agentes del desarrollo deben fortalecer no sólo las instituciones del Estado sino también las instituciones que cumplen un papel de prestación de servicios y de vigilancia.
- Promover un mayor conocimiento y aceptación de los procesos nacionales de presentación de informes en virtud de los tratados internacionales de derechos humanos en vigor en el país de que se trate, dando amplia publicidad a las recomendaciones de los órganos creados en virtud de tratados.
- Alentar un mayor recurso a los "procedimientos especiales" de derechos humanos y los procedimientos internacionales de recurso disponibles con arreglo a los tratados internacionales de derechos humanos.

El principio de la rendición de cuentas también tiene varias repercusiones en el proceso de programación:

- Utilizar datos cualitativos (esto es, encuestas de opinión o conclusiones de órganos de expertos) como complemento de los datos cuantitativos (por ejemplo los indicadores mundiales de los Objetivos de Desarrollo del Milenio) para saber si una política concreta está contribuyendo a conseguir el deseado cambio de conducta.
- Velar por que la vigilancia tenga lugar con carácter sostenido a lo largo de toda la duración de los programas de desarrollo. La vigilancia debe ser participativa y en ella deben intervenir todos los interesados directos tanto como sea factible, permitiéndoles evaluar al mismo tiempo los progresos y las revisiones que sean necesarias. Esto debe vincularse a los procesos de presentación de informes a los organismos y a los sistemas de rendimiento del personal.
- Establecer sistemas de vigilancia en el nivel de equipo de las Naciones Unidas en el país y en el nivel de los organismos. Los grupos temáticos de los equipos de las Naciones Unidas en los países deben velar por que los derechos humanos sean un elemento transversal en sus actividades. Para vigilar este aspecto sería útil contar con un grupo temático independiente sobre derechos humanos. Tal vez se necesiten también otros sistemas de vigilancia, como

Uso de las recomendaciones de los órganos creados en virtud de tratados para fortalecer la rendición de cuentas en materia de derechos humanos: evaluación común en el país (ECP) en Filipinas

La ECP realizada en Filipinas (2003) destacó una observación clave formulada por el Comité de los Derechos del Niño acerca del informe del país sobre el fracaso del Gobierno a la hora de cumplir las normas internacionales en materia de justicia de menores, especialmente el uso del encarcelamiento como castigo en lugar de la rehabilitación. La ECP también observó ciertas creencias y prácticas tradicionales que toleran el abuso y la explotación de los niños, y cita el Convenio de la OIT sobre las peores formas de trabajo infantil y la acción inmediata para su eliminación (N.º 182) como importante herramienta para que los agentes del Gobierno y del sector privado pongan fin a esta lacra. El uso de los Convenios de la OIT en el análisis llevó a la identificación de diversos titulares de deberes.

Fuente: OHCHR, "Human rights-based approach to development: good practices and lessons learned from the 2003 CCAs and MANUDs" (December 2004), p. 6, http://www.undg.org/documents/5683-Review_of_2003_CCAs_and_MANUDs_from_Human_Rights_Perspectives.doc (en inglés).

órganos de supervisión de organizaciones de la sociedad civil, consejos consultivos y reuniones periódicas de los interesados directos (gobierno, organizaciones de la sociedad civil, donantes y los grupos más desfavorecidos) para evaluar los progresos realizados y el impacto.

- Velar por que los procesos de programación estén coordinados con los de otros organismos y donantes, que las prioridades sean acordes con las prioridades nacionales y que la ejecución de actividades se haga por conducto de sistemas nacionales y no por unidades de los proyectos.
- Empezar un análisis del impacto social, incluido el análisis de género, a lo largo de todo el curso del programa.
- Difundir información sobre los derechos de los interesados directos en el marco del proyecto o del programa, incluidos los posibles mecanismos de reparación de agravios.

Lecturas recomendadas:

- UNDP, *Programming for Justice: Access for All. A Practitioner's Guide to a Human Rights-Based Approach to Access to Justice* (2005), <http://regionalcentrebangkok.undp.or.th/practices/governance/a2j/docs/ProgrammingForJustice-AccessForAll.pdf> (en inglés).

25 ¿Qué significa el principio de participación para la programación?

La participación significa velar por que los interesados directos nacionales se identifiquen realmente con los procesos de desarrollo y tengan un auténtico control sobre ellos en todas las fases del ciclo de programación: evaluación previa, análisis, planificación, ejecución, vigilancia y evaluación.

Las normas de derechos humanos influyen no sólo en las condiciones sino también en las limitaciones razonables de la participación. Para que los procesos sean verdaderamente participativos



deben reflejar el requisito de participación “activa, libre y significativa” que figura en la Declaración de las Naciones Unidas sobre el Derecho al Desarrollo. Las mujeres de las zonas rurales tienen derecho a participar en la planificación del desarrollo en todos los niveles (Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, art. 14) y del mismo modo deben tenerse en cuenta las opiniones de los niños (Convención sobre los Derechos del Niño, art. 12). Sin embargo, el derecho a participar en la dirección de los asuntos públicos (Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, art. 25) no da necesariamente a grupos particulares de personas el derecho incondicional de optar por cualquier forma de participación.



La participación es un objetivo, además de un medio, del desarrollo. Desde la perspectiva de derechos humanos, la participación va mucho más allá de la mera consulta o de ser un apéndice técnico al diseño de los proyectos. La participación ha de considerarse más bien como algo que promueve una conciencia crítica y la adopción de decisiones como base para una ciudadanía activa. Las estrategias de desarrollo deben potenciar la capacidad de acción de los ciudadanos, especialmente los más marginados, para articular sus expectativas en relación con el Estado y otros titulares de deberes y tomar las riendas de su propio desarrollo. Esto puede exigir lo siguiente:

- Presupuestar y aumentar las capacidades de organización de la sociedad civil y de participación efectiva en el marco de los programas de desarrollo.
- Aumentar la transparencia, difundiendo las políticas y la información sobre los proyectos en formatos accesibles y en idiomas minoritarios cuando proceda.
- Crear canales específicos de participación para los grupos más pobres y más marginados, prestando atención al contexto social y cultural. Esos mecanismos deben integrarse en todo el proceso de programación (y no exclusivamente en la fase de formulación, en la que a menudo se detiene la participación).

- Promover la educación cívica y el aumento de la concienciación sobre los derechos humanos como componentes transversales de los programas de desarrollo en lugar de añadidos opcionales.
- Apoyar las campañas en los medios de información y de comunicación.
- Promover y aumentar la capacidad de las redes de comunicadores sociales locales.
- Ampliar las alianzas con organizaciones de la sociedad civil y grupos de intereses compartidos, y fortalecer redes para articular sus expectativas respecto del Estado y otros titulares de deberes.

26 ¿Cómo contribuyen los derechos humanos al análisis de situaciones?

El análisis de derechos humanos proporciona perspectivas sobre el reparto de poder. Identificando a los grupos que carecen de derechos efectivos y a los grupos que quizá estén denegando derechos a otros, el análisis puede poner de manifiesto las causas básicas de la pobreza y la vulnerabilidad. Como tal, el enfoque basado en los derechos ofrece una forma de estudiar el funcionamiento de las instituciones y los procesos políticos y sociales que influyen en los medios de subsistencia de los pobres y más vulnerables.

De conformidad con las directrices del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDG) para la ECP y el MANUD, las normas de derechos humanos refuerzan el análisis de situaciones en tres niveles:

- Análisis de causalidad: poniendo de manifiesto las causas básicas de los problemas de desarrollo y las pautas sistémicas de discriminación;
- Análisis de funciones/obligaciones: ayudando a definir quién tiene qué obligaciones respecto de quién, especialmente en relación con las causas básicas identificadas; y
- Definición de las intervenciones necesarias para aumentar las capacidades de los titulares de derechos y mejorar la actuación de los titulares de deberes.

Un aspecto decisivo es que el enfoque basado en los derechos humanos se propone profundizar la comprensión de las relaciones entre titulares de derechos y titulares de deberes con el fin de ayudar a salvar las diferencias que los separan.

Un análisis basado en los derechos humanos puede revelar carencias de capacidad en materia de *legislación, instituciones, políticas y representación*. Quizá sea necesario fortalecer las capacidades legislativas para que las leyes nacionales cumplan lo dispuesto en los tratados. Tal vez se necesiten reformas institucionales para mejorar la gobernanza, reforzar las capacidades de análisis presupuestario y proporcionar a la población medios de reparación eficaces en caso de violación de los derechos humanos. Quizá haya que realizar reformas de política para combatir la discriminación y velar por la coherencia entre las políticas macroeconómicas y las políticas sociales, aumentando el gasto público para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Las recomendaciones de los órganos creados en virtud de tratados pueden proporcionar una orientación pertinente y autorizada sobre el carácter y el alcance de muchas de esas obligaciones. Quizá los organismos de desa-

Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD) en Albania (2006-2010): ejemplo de un enfoque participativo

El equipo de las Naciones Unidas en Albania utilizó un enfoque novedoso denominado investigación apreciativa para obtener ideas sobre la manera de seguir adelante en el desarrollo de Albania. La investigación apreciativa es un concepto de gestión del cambio organizacional y un enfoque del desarrollo humano que se apoya en una visión colectiva del futuro deseado (“¿dónde queremos estar de aquí a cinco años?”). A diferencia de planteamientos de análisis de problemas más retrospectivos o estáticos, el enfoque de investigación apreciativa es un proceso relativamente dinámico, incluyente y proactivo por el que se traduce una visión común en un programa orientado al futuro para el cambio.

El equipo en el país estableció un grupo especial de tareas para definir los objetivos del taller de prioridades del MANUD. Se llevaron a cabo entrevistas en distintas partes del país, incluidas regiones y comunidades desfavorecidas. Representantes del Gobierno, la sociedad civil, los donantes y las Naciones Unidas actuaron como entrevistadores y también fueron entrevistados a su vez. Por primera vez se dispuso la participación de hombres y mujeres jóvenes en el taller de establecimiento de prioridades del MANUD. Entre ellos figuraban miembros de grupos desfavorecidos (por ejemplo personas con discapacidades, la comunidad romaní y hogares muy pobres).

Las aportaciones de redes de interesados directos claves que se habían creado para el ejercicio de la ECP y el proceso de creación de consensos sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio se incorporaron al ejercicio del MANUD. Se ampliaron los grupos temáticos de la ECP y el MANUD para incluir a otras partes interesadas. La ejecución del MANUD, que comenzará en 2006, estará firmemente basada en las redes y las alianzas establecidas y el enfoque de investigación apreciativa seguirá aplicándose mediante procesos de programación conjunta.

Véase www.undg.org. Para más información sobre el enfoque de investigación apreciativa, véase <http://www.appreciative-inquiry.org/> y <http://appreciativeinquiry.cwru.edu/intro/whatisai.cfm> (en inglés).

Análisis de situaciones basado en los derechos humanos en la ECP: Serbia y Montenegro

El marco conceptual para esta ECP contiene una definición basada en los derechos humanos de la vulnerabilidad y la pobreza, particularmente en relación con la forma en que las desigualdades de género contribuyen a la pobreza de las mujeres.

Análisis de funciones/obligaciones: Se identificó a los *titulares de derechos*, particularmente los grupos vulnerables (por ejemplo los ancianos, los hogares de uno o dos miembros en las zonas rurales, los niños romaníes, los refugiados y otros) junto con los *titulares de deberes* (no sólo las autoridades del Estado en los distintos niveles, sino también empresas privadas y donantes de ayuda) con funciones a la hora de abordar las causas fundamentales observadas de los problemas de desarrollo. Se procuró *desglosar* los datos en la medida de lo posible por sexos, edades, grupos étnicos, regiones y otros factores (como desplazados internos y refugiados) con el fin de no tratar a los pobres, vulnerables o marginados como si fueran un grupo homogéneo. Por ejemplo, el impacto diferenciado de los problemas en los niños romaníes se pone de manifiesto en relación con la educación (páginas 38 y 39). Se recurrió en cierta medida a las normas internacionales, regionales y nacionales de derechos humanos para definir el alcance de esas reivindicaciones y obligaciones, por ejemplo en las subsecciones relacionadas con las cuestiones que afectan a los niños y las mujeres.

Análisis de “deficiencias de capacidad”: Se prestó suma atención a las *capacidades de los titulares de derechos* para acceder a la información, organizarse, abogar por el cambio de políticas y obtener reparación. A este respecto, en la evaluación se reconoció debidamente el papel de las organizaciones de la sociedad civil (por ejemplo pág. 51) y se examinaron sus capacidades (pág. 73). La evaluación sugiere soluciones a los problemas de la falta de datos y las deficiencias de los métodos estadísticos, reconociendo que la capacidad estadística es un instrumento indispensable para dar seguimiento a la *realización progresiva* de los derechos económicos y sociales, además de ser necesaria para un análisis de género más detallado. La evaluación recomienda acertadamente que el Gobierno utilice el proceso de presentación de informes a los órganos creados en virtud de tratados como importante oportunidad para revisar su legislación, sus instituciones y sus prácticas. El capítulo sobre gobernanza e imperio de la ley también está firmemente basado en los principios y obligaciones en materia de derechos humanos, y analiza no sólo el papel decisivo del poder judicial, sino también el de otras instituciones independientes, como la del *ombudsman*.

Fuente: http://www.undg.org/documents/3648-CCA_Prepared_with_Human_Rights_Approach_-_CCA_Human_Rights_Approach.doc (en inglés).

rollo hayan de ir más allá de sus sectores o “silos” tradicionales en la búsqueda de estrategias para llegar a los grupos más desfavorecidos y para trabajar de forma más profunda y colaborativa sobre las causas básicas de los problemas que afectan a todos los sectores.

27 ¿Cómo orientan los derechos humanos la formulación de programas?

El enfoque basado en los derechos humanos tiene importantes repercusiones en la manera en que se determinan las prioridades y los objetivos de desarrollo y se formulan los resultados del programa en el país.

Para ayudar a las Naciones Unidas a determinar sus prioridades, las directrices de los ECP/MANUD se refieren en particular a los Objetivos de Desarrollo del Milenio, la Declaración del Milenio, las prioridades nacionales reflejadas en los tratados de derechos humanos ratificados por el país, así como las recomendaciones de los órganos creados en virtud de tratados. Los derechos humanos ayudan estableciendo límites, por ejemplo exigiendo un umbral básico mínimo de derechos para todos y destacando cuestiones básicas que hay que abordar mediante la programación, por ejemplo que se preste atención prioritaria a los más pobres entre los pobres y a los grupos que sufren discriminación. Aunque no se pueda llegar a todos a la vez, debe procurarse identificar a esos grupos al principio e incluirlos inmediatamente en la planificación. El análisis y los instrumentos del desarrollo humano ayudan a su vez a priorizar los esfuerzos encaminados a hacer efectivos los derechos de los grupos pobres, sugiriendo qué tipos de derechos son los más importantes para un grupo determinado en un momento dado o la secuencia en que hay que abordar los derechos para cierto grupo.

En un enfoque basado en los derechos humanos, las actividades de desarrollo deben contribuir a la realización de esos derechos. Por consiguiente, las metas nacionales y los objetivos globales del desarrollo deben orientarse hacia los cambios positivos y sostenidos en la vida de las personas que son necesarios para el pleno disfrute de un derecho humano o varios, y articularse de ese modo. La base de esta definición se encuentra en los compromisos internacionales contraídos por el gobierno de que se trate, incluidos los Objetivos de Desarrollo del Milenio y las obligaciones contenidas en los tratados de derechos humanos. Esas metas implican un horizonte a largo plazo.

Los objetivos concretos (como los definidos en los resultados del

MANUD) pueden interpretarse como el cambio de comportamiento en el titular de deberes para respetar, proteger y satisfacer un derecho o varios derechos, y en el titular del derecho para ejercer y exigir un derecho o varios derechos. El análisis de funciones/pautas de la ECP, la definición de quién debe hacer qué, ha de informar el tipo de cambio de comportamiento que se necesita, con la ayuda de la legislación, los planes y las políticas nacionales, y las recomendaciones pertinentes de los órganos creados en virtud de tratados. Los objetivos específicos, o resultados del MANUD, implican un horizonte temporal a medio plazo.

Por último, los resultados de los programas en el país deben

Ejemplo de resultados del MANUD que reflejan principios del enfoque basado en los derechos humanos

GUYANA (MANUD, 2006-2010)

En Guyana, los resultados del MANUD y los resultados del programa en el país reflejan un acceso equitativo con metas claras y limitadas en el tiempo indispensables para seguir de cerca la realización de los derechos humanos y para la rendición de cuentas. Véase el resultado 1: “para 2010 habrá al menos un aumento del 10% en la proporción de guyaneses que tienen acceso a servicios de calidad en materia de educación, salud, agua y saneamiento y vivienda, y habrán mejorado las capacidades para aprovechar al máximo las oportunidades disponibles”.

Este resultado del MANUD promueve servicios de calidad y no sólo la cobertura, de acuerdo con las normas internacionales de derechos humanos. Aunque podría haberse reforzado más para centrarse explícitamente en los grupos más desfavorecidos, es digno de mención porque reconoce la mejora de la capacidad y la importancia de que la población sea capaz de reivindicar sus derechos.

Para un análisis más detallado de la valoración del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de este y otros MANUD desde una perspectiva de derechos humanos, véase <http://www.undg.org>.

orientarse hacia los cambios institucionales, legales o políticos que se necesitan para obtener el cambio de comportamiento deseado. El análisis de las deficiencias de capacidad que se hace en la ECP, informado por las recomendaciones pertinentes de los órganos creados en virtud de tratados, debe indicar las capacidades que se necesitan para que los titulares de deberes atiendan las reivindicaciones de derechos, y para que los titulares de derechos, especialmente los más desfavorecidos, exijan y aboguen por el ejercicio de sus derechos. Los resultados de los

UNICEF Costa Rica: avanzar respecto del enfoque “sectorial” tradicional

El programa del UNICEF en Costa Rica para 1992-1996 reflejaba un enfoque sectorial clásico, centrado en lo siguiente: 1) política social, 2) educación, 3) agua y saneamiento ambiental, 4) salud y 5) niños en circunstancias especialmente difíciles.

La estructura del programa evolucionó notablemente atendiendo a las exigencias del enfoque basado en los derechos humanos, dejando atrás el enfoque sectorial. Las prioridades de la programación en 2002-2006 son las siguientes:

- | | |
|--|--|
| <p>1. Enfoque de los derechos en la gestión social y la justicia</p> <ul style="list-style-type: none"> • Aumento de la capacidad del Consejo Nacional del Niño; • aumento de la capacidad del Patronato Nacional de la Infancia; • juntas locales de derechos; • apoyo a las leyes especiales de la Corte Suprema de Justicia. | <p>2. Ciudadanía activa para los derechos del niño y del adolescente</p> <ul style="list-style-type: none"> • Asistencia a las organizaciones de la sociedad civil y las organizaciones de adolescentes; • alianzas con los sectores público y privado en la recaudación de fondos. |
|--|--|

Fuente: Mahesh Patel, “Lessons Learned and the Way Forward, based on Human Rights Approaches Case Studies and Discussions”, presentation at UNDP/OHCHR Regional Consultation, http://www.un.or.th/ohchr/SR/Regional_Office/forums/llp_regional_consultation/DAY%20202/mahesh%20patel/Human%20Rights%20Lessons%20Learned%20Presentation5.ppt (en inglés)

programas en los países se definen para un horizonte temporal a corto plazo.

28 ¿Aporta algo nuevo el enfoque basado en los derechos humanos al desarrollo de la capacidad?

Sí. Aumentar la capacidad de las personas para reivindicar sus derechos y la de los titulares de deberes para cumplir sus obligaciones exige algunas de las estrategias ya bien conocidas en la práctica en materia de desarrollo, además de otras nuevas.

El desarrollo de la capacidad ha pasado a ser una estrategia dominante en la cooperación para el desarrollo. La capacidad en este contexto puede entenderse como la capacidad de los individuos, las organizaciones y las sociedades para llevar a cabo funciones,

resolver problemas y establecer y alcanzar metas. El desarrollo de la capacidad entraña la creación, el uso y la retención sostenibles de esa capacidad con el fin de reducir la pobreza, aumentar la autonomía y mejorar la vida de la población. Aprovecha y analiza, en lugar de sustituir, la capacidad autóctona. Se trata de promover el aprendizaje, impulsar la capacidad de acción, aumentar el capital social, crear entornos propicios, integrar culturas y orientar el comportamiento personal y social.²⁶

Con arreglo a un enfoque de la programación basado en los derechos humanos, los siguientes componentes forman parte integral del desarrollo de la capacidad:²⁷

- *Responsabilidad/motivación/compromiso/liderazgo.* Esto se refiere a las cosas que los titulares de derechos y los titulares de deberes *deben* hacer en relación con determinado problema. Las estrategias de información, educación y comunicación ayudan a promover un sentimiento de responsabilidad en cuanto a la realización de los derechos humanos. Igualmente importante es garantizar medios de información plurales y libres, una sociedad civil dinámica, mecanismos de supervisión efectivos y acceso a medios de reparación (en los niveles judicial, administrativo y político) para las infracciones;
- *Autoridad.* Esto se refiere a la legitimidad de una acción, cuando personas o grupos creen o saben que *pueden* tomar medidas. Las leyes, las normas y los reglamentos tanto formales como informales, la tradición y la cultura determinan en gran medida lo que es permisible y lo que no. Las leyes nacionales deben armonizarse con los tratados internacionales de derechos humanos, y los compromisos y deberes definirse con claridad;
- *Acceso a los recursos y control de éstos.* El conocimiento de que algo debe y puede hacerse a menudo no basta. Además, los grupos más pobres raras veces son capaces de reivindicar sus derechos individuales, pero necesitan ser capaces de organizarse. Así pues, la “capacidad” también debe incluir los recursos humanos (conocimientos prácticos, teóricos, tiempo, compromiso, entre otros), los recursos económicos y los recursos de organización que influyen en si un titular de derechos o un titular de deberes *pueden* actuar.

Las capacidades para la participación significativa son indispensables en un enfoque basado en los derechos humanos; a menudo será preciso reforzar las capacidades de análisis estadístico

²⁶ Véase <http://www.undp.org/capacity/>.

²⁷ Adaptado de Urban Jonsson, *Human Rights Approach to Development Programming* (Nairobi, UNICEF, 2003), págs. 52-53 (en inglés).

y presupuestario para supervisar la realización progresiva de los derechos humanos.

29 ¿Qué aportan los derechos humanos a la selección de indicadores para el seguimiento de los programas de desarrollo?

Deben establecerse indicadores tanto cuantitativos como cualitativos para dar seguimiento al logro de los derechos humanos mediante programas de desarrollo. La selección y el seguimiento de indicadores deben ser participativos y permitir que los interesados directos evalúen los progresos realizados.

Las normas de derechos humanos deben orientar la selección de indicadores. Un proyecto de agua y saneamiento, por ejemplo, debe asegurar que los diversos elementos del derecho al agua, inclusive la disponibilidad y la calidad del agua, la accesibilidad física, la asequibilidad, el acceso a la información y la no discriminación, son supervisados.²⁸ Los indicadores socioeconómicos reflejados en los Objetivos de Desarrollo del Milenio pueden ayudar



a vigilar la realización progresiva de muchos derechos económicos y sociales.

Cuando se elaboren indicadores para seguir los logros del enfoque basado en los derechos humanos en el nivel nacional, podrían utilizarse tres grupos de indicadores: *estructurales*, *de proceso* y *de resultados*. Los indicadores *de resultados* reflejan información resumida sobre el estado de realización de un derecho humano. Los indicadores *de proceso* identifican información

²⁸ Véase la observación general N.º 15 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, <http://www.ohchr.org/english/bodies/cescr/comments.htm>.

que vincula instrumentos de política particulares con “hitos” en materia de resultados que contribuyen a la protección y realización progresiva de los derechos humanos. Por último, los indicadores *estructurales* captan la información que refleja el marco jurídico e institucional para la realización del derecho humano de que se trate.

Tomando como ejemplo el derecho a la salud, la esperanza de vida al nacer puede ser un útil indicador *de resultados* respecto del estado de realización de este derecho en un contexto determinado. Los indicadores *de proceso*, que reflejan los progresos realizados en esferas que pueden tener una repercusión positiva en la esperanza de vida, guardarían relación con la inmunización infantil, el acceso de la población al agua de bebida o al saneamiento, alimentos en cantidad suficiente y la participación. Entre los indicadores *estructurales* figuraría si el país ha ratificado el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y si éste está reflejado en su legislación.

Lecturas recomendadas:

- Informe de la reunión del Grupo de Expertos sobre vigilancia del derecho a la vivienda (2003): <http://www.unhcr.org/programmes/housingrights/documents/EGMHousingRightsMonitoring-FINAL-REPORT.pdf> (en inglés).

30 ¿Hay alguna contradicción entre el enfoque de la programación basado en los derechos humanos y la gestión basada en los resultados?

No. Con la gestión basada en los resultados, los resultados previstos se identifican desde el principio. El enfoque basado en los derechos humanos también se propone conseguir resultados, aunque el carácter participativo de su programación pueda ocasionar cambios en las previsiones de resultados durante el proceso de programación.

Mediante la gestión basada en los resultados, una organización se centra en la planificación y el logro de resultados. Se trata de un enfoque de gestión con el que una organización vela por que sus procesos, productos y servicios contribuyan al logro de los resultados deseados: *productos, resultados e impactos*.²⁹

²⁹ Para la definición de estos términos, véase *OECD/DAC Glossary of Key Terms in Evaluation and Results Based Management 2002*, http://www.undg.org/documents/2485-Results-Based_Management_Terminology_-_Final_version.doc (en inglés).

La gestión basada en los resultados se apoya en una rendición de cuentas claramente definida en relación con los resultados, y exige un seguimiento y una autoevaluación de los progresos hacia los resultados y la presentación de informes sobre las acciones realizadas. Los derechos humanos también guardan relación con los resultados; por ejemplo, el derecho a la educación se traduce en



la meta o el resultado de la matriculación y terminación universales de la enseñanza primaria. La gestión basada en los resultados es el vehículo de gestión del programa, y el programa con el que se pretende alcanzar los resultados elegidos ha de ser planificado y ejecutado observando los principios del enfoque basado en los derechos humanos.

A veces se interpreta que la preocupación del enfoque basado en los derechos humanos respecto de los procesos participativos lo hace entrar en conflicto con los principios de la gestión basada en los resultados. Si un programa de desarrollo es auténticamente participativo y la población local se identifica con él, es probable que ello exija cambios en las previsiones de resultados a lo largo del proceso de programación. Pero esto no significa que haya una contradicción fundamental entre ambos, porque sin los procesos participativos es poco probable que los resultados puedan sostenerse.

ANEXO I

LOS SIETE TRATADOS INTERNACIONALES “BÁSICOS” DE LAS NACIONES UNIDAS EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS

Tratado	Fecha de adopción	Estados Partes	Órgano de vigilancia
Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos	1966	155	Comité de Derechos Humanos
Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales	1966	152	Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial	1965	170	Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial
Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer	1979	181	Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer
Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes	1984	141	Comité contra la Tortura
Convención sobre los Derechos del Niño	1989	192	Comité de los Derechos del Niño
Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares	1990	34	Comité de Derechos de los Trabajadores Migrantes

Fuente: Base de datos de tratados de las Naciones Unidas, <http://untreaty.un.org/English/access.asp> (consultada el 21 de febrero de 2006). Todos los países han ratificado al menos uno de los siete tratados básicos de las Naciones Unidas; el 80% de los países han ratificado cuatro o más de esos tratados.

DECLARACIONES INTERNACIONALES EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS

- Declaración Universal de Derechos Humanos (10 de diciembre de 1948), A/RES/217A(III), <http://www.unhchr.ch/udhr/lang/spn.htm>.
- Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer (20 de diciembre de 1993), A/RES/48/104, http://www.ohchr.org/spanish/law/mujer_violencia.htm.
- Declaración sobre el derecho al desarrollo (4 de diciembre de 1986), A/RES/41/128, <http://www.ohchr.org/spanish/law/desarrollo.htm>.
- Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos (9 de diciembre de 1998), A/RES/53/144, [http://www.unhchr.ch/huridocda/huridoca.nsf/\(Symbol\)/A.RES.53.144.Sp?OpenDocument](http://www.unhchr.ch/huridocda/huridoca.nsf/(Symbol)/A.RES.53.144.Sp?OpenDocument).
- Declaración del Milenio, de las Naciones Unidas (8 de septiembre de 2000), A/RES/55/2, <http://www.ohchr.org/spanish/law/index.htm>

Para consultar una lista más completa de convenios de derechos humanos e instrumentos conexos, véase la recopilación publicada en: <http://www2.unog.ch/intinstr/uninstr.exe?language=en>. (en inglés).

ANEXO II

EL ENFOQUE BASADO EN LOS DERECHOS HUMANOS EN LA COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO: HACIA UN ENTENDIMIENTO COMÚN ENTRE LOS ORGANISMOS DE LAS NACIONES UNIDAS

(Segundo seminario interinstitucional, Stamford, Estados Unidos de América, mayo de 2003)

Introducción

Las Naciones Unidas se fundaron sobre los principios de la paz, la justicia, la libertad y los derechos humanos. La Declaración Universal de Derechos Humanos reconoce los derechos humanos como los cimientos de la libertad, la justicia y la paz. La Declaración y Programa de Acción de Viena, adoptada por unanimidad, afirma que la democracia, el desarrollo y el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales son interdependientes y se refuerzan mutuamente.

En el Programa de Reforma de las Naciones Unidas que se lanzó en 1997, el Secretario General pidió a todas las entidades del sistema de las Naciones Unidas que incorporasen la cuestión de los derechos humanos en sus diversos programas y actividades en el marco de sus mandatos respectivos.

Desde entonces, varios organismos de las Naciones Unidas han adoptado un enfoque basado en los derechos humanos en su labor de cooperación para el desarrollo y han adquirido experiencia en su puesta en práctica, pero cada organismo ha tendido a hacer su propia interpretación del enfoque y de la forma en que debe hacerse operativo. Sin embargo, la colaboración entre organismos de las Naciones Unidas en los niveles mundial y regional, y especialmente en el nivel de los países en relación con los procesos de la ECP y el MANUD, exige un entendimiento común de este enfoque y de sus repercusiones para la programación del desarrollo. Lo que sigue supone un intento de llegar a ese entendimiento común basándose en aquellos aspectos del enfoque basado en los derechos humanos que son comunes en la política y la práctica de los organismos de las Naciones Unidas participantes en el seminario interinstitucional sobre la aplicación de enfoques basados en los derechos humanos en el contexto de la reforma de las Naciones Unidas, celebrado los días 3 a 5 de mayo de 2003.

La presente declaración sobre un entendimiento común se refiere específicamente a un enfoque basado en los derechos humanos en la cooperación para el desarrollo y la programación del desarrollo por los organismos de las Naciones Unidas.

Entendimiento común

1. Todos los programas de cooperación, las políticas y la asistencia técnica para el desarrollo deben promover la realización de los derechos humanos tal y como se establece en la Declaración Universal de Derechos Humanos y otros instrumentos internacionales de derechos humanos.
2. Las normas de derechos humanos contenidas en la Declaración Universal de Derechos Humanos y otros instrumentos internacionales de derechos humanos, y los principios derivados de ellas, deben orientar toda la cooperación y la programación para el desarrollo en todos los sectores y en todas las fases del proceso de programación.
3. La cooperación para el desarrollo debe contribuir a la mejora de las capacidades de los "titulares de deberes" para el cumplimiento de sus obligaciones y las capacidades de los "titulares de derechos" para reclamar éstos.

1. Todos los programas de cooperación, las políticas y la asistencia técnica para el desarrollo deben promover la realización de los derechos humanos tal y como se establece en la Declaración Universal de Derechos Humanos y otros instrumentos internacionales de derechos humanos.

Un conjunto de actividades de programas que sólo contribuyan de forma incidental a la realización de los derechos humanos no constituye necesariamente un enfoque de la programación basado en los derechos humanos. En un enfoque de la programación y la cooperación para el desarrollo basado en los derechos humanos, el objetivo de todas las actividades es contribuir directamente a la realización de uno o varios derechos humanos.

2. Las normas de derechos humanos contenidas en la Declaración Universal de Derechos Humanos y otros instrumentos internacionales de derechos humanos, y los principios derivados de ellas, deben orientar toda la cooperación y la programación para el desarrollo en todos los sectores y en todas las fases del proceso de programación.

Los principios de los derechos humanos orientan la programación en todos los sectores: salud, educación, gobernanza, nutrición, agua y saneamiento, VIH/SIDA, empleo y relaciones laborales y seguridad social y económica. Ello abarca toda la cooperación para el desarrollo dirigida hacia el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y la Declaración del Milenio. En consecuencia, las normas y los principios de derechos humanos orientan tanto el sistema de evaluación común para los países como el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Los principios de derechos humanos orientan toda la programación en todas las fases del proceso de programación, inclusive la evaluación y el análisis, la planificación y el diseño de programas (incluida la determinación de metas, objetivos y estrategias), la ejecución, la vigilancia y la evaluación.

Entre esos principios de derechos humanos figuran los siguientes: universalidad e inalienabilidad; indivisibilidad; interdependencia e interrelación; no discriminación e igualdad; participación e inclusión; rendición de cuentas e imperio de la ley. Esos principios se explican a continuación.

- *Universalidad e inalienabilidad.* Los derechos humanos son universales e inalienables. Todas las personas en todos los lugares del mundo tienen derecho a ellos. Nadie puede renunciar a ellos voluntariamente y nadie puede despojar a otras personas de ellos. Como se afirma en el artículo 1 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, “todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos”.

- *Indivisibilidad.* Los derechos humanos son indivisibles. Sean de carácter civil, cultural, económico, político o social, todos ellos son inherentes a la dignidad de toda persona. En consecuencia, todos ellos tienen la misma condición como derechos y no pueden ser clasificados, a priori, por orden jerárquico.
- *Interdependencia e interrelación.* La realización de un derecho a menudo depende, totalmente o en parte, de la realización de otros. Por ejemplo, la realización del derecho a la salud puede depender, en ciertas circunstancias, de la realización del derecho a la educación o del derecho a la información.
- *Igualdad y no discriminación.* Todos los individuos son iguales como seres humanos en virtud de la dignidad intrínseca de cada persona. Todos los seres humanos deben gozar de sus derechos humanos sin discriminación de tipo alguno, como por motivos de raza, color, sexo, origen étnico, edad, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, discapacidad, propiedades, nacimiento u otra condición, tal y como explican los órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos.
- *Participación e inclusión.* Todas las personas y todos los pueblos tienen derecho a una participación activa, libre y significativa y a la contribución y el disfrute del desarrollo civil, económico, social, cultural y político en el que puedan hacerse efectivos los derechos humanos y las libertades fundamentales.
- *Rendición de cuentas e imperio de la ley.* Los Estados y otros titulares de deberes deben rendir cuentas en relación con la observancia de los derechos humanos. A este respecto, deben cumplir las normas y los principios legales consagrados en los instrumentos de derechos humanos. Cuando no lo hacen, las personas cuyos derechos se han infringido tienen derecho a entablar un procedimiento ante un tribunal competente u otra instancia judicial de conformidad con las normas y procedimientos previstos en la ley.

3. La cooperación para el desarrollo debe contribuir a la mejora de las capacidades de los “titulares de deberes” para el cumplimiento de sus obligaciones y las capacidades de los “titulares de derechos” para reclamar éstos.

En un enfoque basado en los derechos humanos, estos derechos son los que determinan la relación entre individuos y grupos con pretensiones legítimas (los “titulares de derechos”) y los agentes del estado y de otras instancias con las correspondientes obligaciones (los “titulares de deberes”). Identifica a los primeros, junto con sus derechos, y a los segundos, con sus correspondientes obligaciones, y trabaja por el fortalecimiento de la capacidad de los titulares de derechos para reivindicar éstos, y de los titulares de deberes para atender sus obligaciones.

Repercusiones del enfoque basado en los derechos humanos en la programación del desarrollo de los organismos de las Naciones Unidas

La experiencia ha demostrado que el uso de un enfoque basado en los derechos humanos exige utilizar buenas prácticas de programación. Sin embargo, la aplicación de “buenas prácticas de programación” no constituye en sí misma un enfoque basado en los derechos humanos y requiere elementos añadidos.

Los siguientes elementos son necesarios, específicos y peculiares en un enfoque basado en los derechos humanos:

- (a) Evaluación y análisis con el fin de determinar las demandas en materia de derechos humanos de los titulares de derechos y las correspondientes obligaciones en materia de derechos humanos de los titulares de deberes, así como las causas inmediatas, subyacentes y estructurales de la no realización de los derechos.*
- (b) Los programas valoran la capacidad de los titulares de derechos para reclamar éstos y de los titulares de deberes para cumplir sus obligaciones. A continuación se elaboran estrategias para aumentar esas capacidades.*
- (c) Los programas vigilan y evalúan tanto los resultados como los procesos, orientándose por las normas y los principios de derechos humanos.*
- (d) La programación está informada por las recomendaciones de los órganos y mecanismos internacionales de derechos humanos.*

Además hay otros elementos de las buenas prácticas de programación que son indispensables en un enfoque basado en los derechos humanos:

- 1. Se reconoce a la población como agente activo en su propio desarrollo y no como un receptor pasivo de bienes y servicios.*
- 2. La participación es tanto un medio como un fin.*
- 3. Las estrategias potencian la capacidad de acción y no al contrario.*
- 4. Se vigilan y evalúan tanto los resultados como los procesos.*
- 5. El análisis incluye a todos los interesados directos.*
- 6. Los programas se centran en los grupos marginados, desfavorecidos y excluidos.*
- 7. El proceso de desarrollo es asumido por el nivel local.*
- 8. Los programas tienen por objeto reducir la disparidad.*
- 9. Se utilizan de modo sinérgico los enfoques tanto ascendentes como descendentes.*
- 10. Se utiliza el análisis de situaciones para determinar las causas inmediatas, subyacentes y básicas de los problemas de desarrollo.*
- 11. En la programación son importantes los objetivos y las metas mensurables.*
- 12. Se establecen y sostienen alianzas estratégicas.*
- 13. Los programas apoyan la rendición de cuentas a todos los interesados directos.*

ANEXO III

SELECCIÓN DE REFERENCIAS EN LA WEB SOBRE EL ENFOQUE BASADO EN LOS DERECHOS HUMANOS

A. Referencias generales

1. Child Rights Information Network (CRIN), página de recursos “Rights based programming”, <http://www.crin.org/hrbap/>.
2. OACDH, “Lessons Learned Project”, proyecto de enseñanzas extraídas de un enfoque del desarrollo basado en los derechos humanos en la región de Asia-Pacífico, http://www.un.or.th/ohchr/SR/Regional_Office/forums/llp_regional_consultation/index.htm (en inglés).
3. OACDH, Base de datos de recursos sobre enfoques del desarrollo basados en los derechos humanos para profesionales de Asia y el Pacífico, <http://www.un.or.th/ohchr/SR/issues/rba/rbamain.html> (en inglés).
4. Laure-Hélène Piron y Tammie O’Neil, “Integrating human rights into development: a synthesis of donor approaches and experiences” (Overseas Development Institute, septiembre de 2005), <http://www.odi.org.uk/rights/publications.html> (en inglés).

B. Documentos de conceptos

5. A. Hughes y J. Wheeler, con R. Eyben y P. Scott-Villiers, “Rights and Power Workshop: Report” (Brighton, Institute of Development Studies, 17 a 20 de diciembre de 2003), <http://www2.ids.ac.uk/drcitizen/docs/r&pworkshopreportfinal.pdf> (en inglés).
6. C. Moser y A. Norton, *To Claim our Rights: Livelihood security, human rights and sustainable development* (Overseas Development Institute, 2001), <http://www.odi.org.uk/pppg/publications/books/tcor.pdf> (en inglés).
7. C. Nyamu-Musembi, “Towards an actor-oriented perspective on human rights”, IDS working paper 169 (Institute of Development Studies, octubre de 2002), <http://www.ids.ac.uk/ids/bookshop/wp/wp169.pdf> (en inglés).
8. C. Nyamu-Musembi y A. Cornwall, “What is the ‘rights-based approach’ all about? Perspectives from the international development agencies”, IDS working paper 234 (Institute of Development Studies, 2004), <http://www.ids.ac.uk/ids/bookshop/wp/wp234.pdf> (en inglés).

9. L. VeneKlasen et al., “Rights-based approaches and beyond: challenges of linking rights and participation”, IDS working paper 235 (Institute of Development Studies, 2004), <http://www.ids.ac.uk/ids/bookshop/wp/wp235.pdf> (en inglés).
10. OACDH, *Los derechos humanos y la reducción de la pobreza: un marco conceptual* (Nueva York y Ginebra, Naciones Unidas, 2004), http://www.ohchr.org/spanish/about/publications/docs/Broch_Esp.pdf.

C. Documentos técnicos y de política

11. CARE International, *Principles into practice: Learning from innovative rights-based programmes*, <http://www.careinternational.org.uk/Principles+into+practice%3A+Learning+from+innovative+rights-based+programmes+4268.twl> (en inglés).
12. Departamento para el Desarrollo Internacional (Reino Unido), “Developing a human rights-based approach to addressing maternal mortality: desk review” (enero 2005), <http://www.dfid.gov.uk/pubs/files/maternal-desk.pdf> (en inglés).
13. Departamento para el Desarrollo Internacional (Reino Unido), “Realising human rights for poor people”, strategy paper (2000), <http://www.dfid.gov.uk/pubs/files/tsphuman.pdf> (en inglés).
14. Declaración del Taller interinstitucional de Stamford sobre el “entendimiento común” del enfoque de la cooperación para el desarrollo basado en los derechos humanos, http://www.undg.org/documents/3069-Common_understanding_of_a_rights-based_approach.doc (en inglés).
15. OACDH, “Draft guidelines: a human rights approach to poverty reduction strategies” (2002), <http://www.unhcr.ch/development/povertyfinal.html> (en inglés).
16. L.-H. Piron y F. Watkins, “DFID Human Rights Review: A review of how DFID has integrated human rights into its work” (Overseas Development Institute, 2004), <http://www.dfid.gov.uk/pubs/files/humrightsrevfull.pdf> (en inglés).

17. Save the Children UK (África oriental y central), "Child rights programming: a resource for planning" (abril de 2004), http://careint.test.poptel.org.uk/pn726/modules/UpDownDownload/store_folder/Tools_and_Practical_Resources/Non-CARE_Save_The_Children/SCFUKCRP_Resource_for_planning_-_march04.doc (en inglés).
18. J. Theis, *Promoting Rights-based Approaches: Experiences and Ideas from Asia and the Pacific* (2004), <http://www.seapa.net/external/resources/promoting.zip> (en inglés).
19. ONUSIDA, "Violaciones de los derechos humanos, estigma y discriminación relacionados con el VIH: Estudios de caso de intervenciones exitosas", Colección "Prácticas óptimas" del ONUSIDA (2005), http://data.unaids.org/publications/irc-pub06/jc999-humrightsviol_es.pdf.
20. ONUSIDA, *Seguimiento de la Declaración de compromiso sobre el VIH/SIDA: Directrices para el desarrollo de indicadores básicos* (2005), http://data.unaids.org/publications/irc-pub06/jc1126-constcoreindic-ungass_es.pdf.
21. ONUSIDA, "UNAIDS activities in HIV/AIDS, human rights and law" (2003), http://data.unaids.org/UNA-docs/UNAIDS-Activities-Human-Rights-Law_en.pdf?preview=true (en inglés).
22. Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo, "Guidelines for UN country teams preparing a CCA and UNDAF" (julio de 2004), http://www.undg.org/documents/4874-CCA___UNDAF_Guidelines-1.doc (en inglés).
23. PNUD, "Poverty reduction and human rights: a practice note" (junio de 2003), <http://www.undp.org/poverty/practicenotes/povertyreduction-humanrights0603.pdf> (en inglés).
24. PNUD, *Programming for Justice: Access for All. A Practitioner's Guide to a Human Rights-Based Approach to Access to Justice* (2005), <http://regionalcentrebangkok.undp.or.th/practices/governance/a2j/docs/ProgrammingForJustice-AccessForAll.pdf> (en inglés).
25. PNUD, "Human rights-based reviews of UNDP programmes: working guidelines" (2003), http://hdr.undp.org/docs/network/hdr/thematics/HRBA_Guidelines.pdf (en inglés).
26. UNICEF, "A human rights approach to UNICEF programming for children and women: what it is, and some changes it will bring" (CF/EXD/1998-04, 21 April 1998), http://coe-dmha.org/Unicef/HPT_IntroReading01.htm (en inglés).
27. UNIFEM, *Pathway to Gender Equality: CEDAW, Beijing and the MDGs*, http://www.mdgender.net/upload/monographs/PathwayToGenderEquality_screen.pdf (en inglés).
28. OMS, "Veinticinco preguntas y respuestas sobre salud y derechos humanos", *Serie de publicaciones sobre salud y derechos humanos*, N.º 1 (julio de 2002), <http://www.who.int/hhr/activities/Q&AfinalversionSpanish.pdf>.
29. OMS, "Human Rights, Health and Poverty Reduction Strategies", *Serie de publicaciones sobre salud y derechos humanos*, N.º 5 (abril de 2005), http://www.who.int/hhr/news/HHR_PRS_19_12_05.pdf (en inglés).

D. Otros enlaces de interés

30. Institute for Development Studies, "Developing Rights?", *IDS Bulletin*, vol. 36, No. 1 (2005), <http://www.ids.ac.uk/ids/bookshop/bulletin/bull361abs.htm#developing> (en inglés).
31. OACDH, "Human rights in development: what, why and how" (2000), http://www.undg.org/documents/125-Human_Rights_in_Development__What__Why_and_How_-_Human_Rights_in_Developme.doc (en inglés).
32. Overseas Development Institute, *Rights in action*, <http://www.odi.org.uk/rights/index.html> (en inglés).
33. PNUD, Programa conjunto PNUD/OACDH de fortalecimiento de los derechos humanos (HURIST), <http://www.undp.org/governance/programmes/hurist.htm> (en inglés).
34. PNUD, *Justice and human rights in the Asia-Pacific*, <http://regionalcentrebangkok.undp.or.th/practices/governance/a2j/> (en inglés).
35. UNICEF, *Derechos y resultados*, <http://www.unicef.org/spanish/rightsresults/4273.html>.
36. UNIFEM, *Los derechos humanos de las mujeres*, http://www.unifem.org/gender_issues/human_rights/at_a_glance.php?lang=spn.

