



¿QUIÉN DEBE RENDIR CUENTAS?

Los derechos humanos y la agenda
para el desarrollo después de 2015



NACIONES UNIDAS
DERECHOS HUMANOS
OFICINA DEL ALTO COMISIONADO



CENTER FOR ECONOMIC AND SOCIAL RIGHTS
SOCIAL JUSTICE THROUGH HUMAN RIGHTS

¿QUIÉN DEBE RENDIR CUENTAS?

Los derechos humanos y la agenda para el desarrollo después de 2015

Los resultados han estado por debajo de lo esperado no porque los objetivos fueran inalcanzables ni porque haya habido poco tiempo. La discrepancia ha obedecido al incumplimiento de los compromisos, a la inadecuación de los recursos, a la poca claridad sobre los puntos centrales y a las deficiencias en materia de rendición de cuentas.

Ban Ki-moon - Secretario General de las Naciones Unidas¹



Nueva York y Ginebra, 2013

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.

* * *

Las firmas de los documentos de las Naciones Unidas constan de letras mayúsculas y de cifras. La mención de una firma de ese tipo indica una referencia a un documento de las Naciones Unidas.

HR/PUB/13/1

© 2013 Naciones Unidas

Reservados todos los derechos

Fotos de la portada: IRIN/Zahra Mooloo, Foto Naciones Unidas: Shehzad Noorani, Fardin Waez.



© Foto Naciones Unidas / Iason Fooouten

Prefacio

A medida que se acerca el año 2015, se escucha por doquier, en Túnez, Nueva York o Santiago, un clamoroso llamado en pro de un orden social, político y económico que cristalice las promesas de «libertad de vivir sin penuria» y de «libertad de vivir sin miedo». En todo el mundo, la sociedad civil reclama una participación verdadera; mayores niveles de rendición de cuentas por parte de los gobiernos y las instituciones internacionales; la erradicación de la discriminación y la exclusión, una distribución más equitativa del poder económico y político, y la protección de sus derechos bajo el imperio de la ley. «Los pueblos de las

Naciones Unidas» elevan su voz, en muchos casos con gran riesgo personal. La medida en que sus legítimas inquietudes sean escuchadas y recogidas en la agenda posterior a 2015 determinará tanto la legitimidad como el éxito de ese programa.

En comparación con anteriores enfoques del desarrollo, ello representa un verdadero cambio de paradigma. De hecho, en algunos de los países en que se han registrado desde el año 2000 algunos de los éxitos más destacados en cuanto a los Objetivos de Desarrollo del Milenio tienen lugar ahora protestas masivas

que condenan las privaciones generalizadas, la represión y las desigualdades encubiertas por los estrechos modelos de análisis económico que han caracterizado a los enfoques del desarrollo en el período anterior al 2015. Su mensaje es claro: el crecimiento económico no es una medida adecuada del desarrollo. Por el contrario, revisten capital importancia cuestiones como la igualdad, la protección del medio ambiente y los derechos humanos. Sin olvidar el buen gobierno y la lucha contra la corrupción. En todo el mundo, las poblaciones, cada día más numerosas, exigen una vida digna; la prueba de fuego es el grado en que pueden vivir sin miedo y sin penuria, sin ninguna discriminación.

Algunos de nuestros problemas más fundamentales, de los que depende que los derechos humanos puedan llegar a ser realidad, son de índole global. Entre los más importantes cabe destacar: la regulación de las finanzas mundiales; la prevención de los conflictos violentos; los modelos sostenibles de consumo, y la estabilización del clima y los ecosistemas del planeta. Sin embargo, la inmensa mayoría de nuestras políticas siguen estando enfocadas a nivel local. Los líderes mundiales se han reunido en innumerables ocasiones para debatir las prioridades mundiales de desarrollo. Pocas veces regresan a sus capitales sin antes haber estampado su firma en documentos llenos de muchas nuevas promesas (y algunas no tan nuevas). Sin embargo, contados son los casos en que existe algún incentivo real para el cumplimiento de esas promesas o que se exige rendir cuentas y también son contadas las veces en que más tarde se aprecian cambios significativos.

Esta publicación, fruto de una colaboración entre mi Oficina y el Centro de Derechos Económicos y Sociales, tiene por objeto contribuir a colmar algunas de las lagunas más urgentes en materia de rendición de cuentas que impiden alcanzar los objetivos de desarrollo en los planos mundial y nacional. Enfrentamos este desafío desde la perspectiva de los derechos humanos, entendidos como una normativa universal y jurídicamente vinculante que incorpora los requisitos mínimos de una vida digna, que encierra valores universales que deberían recibir prioridad y protección en el acuerdo para los años posteriores al 2015, y que puede aportar las características esenciales de una hoja de ruta para hacerlos realidad.

En la Reunión plenaria de alto nivel de la Asamblea General sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio y más tarde en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible de 2012 («Río+20»), los Estados miembros de las Naciones Unidas reafirmaron su compromiso con los derechos humanos en el contexto de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y propusieron nuevas metas de desarrollo sostenible.

Recomiendo esta publicación, y las recomendaciones que en ella figuran, a los Estados miembros, los responsables políticos, los profesionales del desarrollo, las organizaciones de derechos humanos y de la sociedad civil y a todos quienes luchan por una agenda de desarrollo más justa y sostenible a nivel mundial, por una agenda que exija de los Estados y otros titulares de deberes una verdadera rendición de cuentas.



Navi Pillay
Alta Comisionada de las Naciones
Unidas para los Derechos Humanos

Índice

Prefacio	iii
Lista de abreviaturas	vii
Resumen ejecutivo.....	viii
Introducción	1

PRIMERA PARTE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO, LOS DERECHOS HUMANOS Y LA RENDICIÓN DE CUENTAS 11

Capítulo I. Rendición de cuentas: la perspectiva desde los derechos humanos	12
A. Responsabilidad: razón de ser de la rendición de cuentas	14
B. Obligación de dar explicaciones: fomento de la ciudadanía activa y la sensibilidad del Estado	16
C. Aplicación de sanciones: funciones preventivas y correctivas	18
Capítulo II. ¿Quién debe rendir cuentas?	20
A. Rendición de cuentas por las entidades estatales a nivel nacional	21
B. Rendición de cuentas por parte de las entidades estatales en el plano internacional....	24
C. Rendición de cuentas por parte de las entidades no estatales.....	28
D. Rendición de cuentas por parte de las instituciones financieras internacionales...	31
E. Otras entidades	34

SEGUNDA PARTE MECANISMOS DE RENDICIÓN DE CUENTAS..... 37

Capítulo III. Mecanismos nacionales y subnacionales de rendición de cuentas	38
A. Integración de la rendición de cuentas en materia de derechos humanos en todas las etapas del ciclo de las políticas	39
B. Rendición de cuentas política: fortalecimiento de la supervisión del Ejecutivo por el poder legislativo	42
C. Rendición de cuentas administrativa	44
D. Rendición de cuentas judicial: hacer valer sus derechos en los tribunales.....	46
E. Órganos de supervisión independientes	49
F. Rendición de cuentas social: de abajo hacia arriba	51
G. Mecanismos nacionales específicos de los ODM	54
Capítulo IV. Mecanismos internacionales de rendición de cuentas.....	55
A. La rendición de cuentas en el contexto de la cooperación internacional	55
B. Los mecanismos internacionales de derechos humanos	56
C. Los órganos políticos intergubernamentales	59
D. Las redes reguladoras transnacionales.....	60
E. Los mecanismos de rendición de cuentas de las instituciones financieras internacionales	60

F. Iniciativas internacionales específicas para los ODM.....	60
--	----

TERCERA PARTE PERSPECTIVAS DE FUTURO 69

Capítulo V. Integración de la rendición de cuentas en materia de derechos humanos en la agenda después de 2015	70
A. ¿Sobre qué cuestiones deben rendir cuentas los Estados y demás titulares de deberes?	70
B. ¿Ante quién se deben rendir cuentas?	79
C. ¿En qué momento se deben rendir cuentas?	80
D. ¿Cómo debería garantizarse la rendición de cuentas?	81
Notas	87
Anexo La rendición de cuentas en la toma de decisiones: aplicación de los criterios a los objetivos, metas e indicadores después de 2015.....	99

Lista de abreviaturas

AAAQ	Accesible, asequible, satisfactorio y de calidad adecuada.
ACE	Agencia de crédito a la exportación
ACNUDH	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
AOD	Ayuda oficial al desarrollo
CESR	Centro por los Derechos Económicos y Sociales
CFI	Corporación Financiera Internacional
EDS	Encuestas demográficas y de salud
EIDH	Evaluación del impacto sobre los derechos humanos
FMI	Fondo Monetario Internacional
IFI	Institución financiera internacional
MICS	Encuesta de Indicadores Múltiples por Conglomerados
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMC	Organización Mundial del Comercio
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONG	Organización no gubernamental
ONU-Hábitat	Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos
OSC	Organización de la sociedad civil
PIB	Producto interno bruto
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
RSE	Responsabilidad social de las empresas
SIDA	Síndrome de inmunodeficiencia adquirida
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
VIH	Virus de la inmunodeficiencia humana



© PNUD

Resumen ejecutivo

Antecedentes

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) encarnaban un consenso internacional sin precedentes acerca de la erradicación de la pobreza en tanto que empresa global compartida, estructurada en torno a una serie limitada de compromisos sobre los cuales se podía pedir cuentas a todos los países, tanto desarrollados como en desarrollo. Su vasto alcance se proponía fomentar la interpretación de la pobreza como un problema multidimensional, y su selectividad pretendía contribuir a determinar las prioridades de los esfuerzos y los recursos. Al establecer metas cuantificables y plazos determinados para una serie de indicadores, transmitían un sentimiento compartido de urgencia y, al mismo tiempo, proporcionaban una base estadística fiable

para el seguimiento de los avances en todos los países.

Al ser una declaración de intenciones adoptada por consenso por los líderes de todo el mundo que se comprometieron - entre sí y ante las poblaciones que gobiernan - a cumplir con una serie limitada de compromisos verificables, los Objetivos prometían ser un instrumento de rendición de cuentas y un incentivo para la acción. No cabe duda de que los Objetivos han tenido un impacto muy marcado en el discurso sobre el desarrollo en el plano internacional. Su preponderancia política en todos los países podría haber incidido también en la formulación de las políticas nacionales de desarrollo y en el respaldo a los flujos de ayuda internacional. Con todo, la experiencia de los últimos 12 años indica que, en lo que se refiere a la rendición

de cuentas, las promesas han sido más retóricas que reales.

En la práctica, varios factores han reducido la capacidad de los Estados para dar cuentas de las acciones destinadas a cumplir con sus compromisos. La rendición de cuentas se ha visto entorpecida por la falta de claridad acerca de las responsabilidades específicas de cada cual. Los Objetivos estaban basados en las nociones de responsabilidad mutua de los países en desarrollo y los países industrializados, y de responsabilidad compartida de los Estados, las instituciones internacionales, el sector privado y la sociedad civil. En la práctica, ello ha hecho más difícil la tarea de definir las responsabilidades de los diferentes agentes de desarrollo, cuyo número y diversidad han aumentado durante este período.

En la mayoría de los casos, la rendición de cuentas mutua se ha invocado para que los países en desarrollo den explicaciones a los donantes, en vez de dar cuentas ante quienes padecen privaciones dentro y fuera de sus fronteras. Por comparación, se ha prestado poca atención a la creación de condiciones que permitan a quienes viven en la pobreza participar realmente en la formulación o impugnación de las decisiones sobre las políticas que tienen que ver con sus vidas. Como los Objetivos son compromisos políticos de carácter declarativo y no vinculante, el no haberlos alcanzado no ha tenido muchas consecuencias negativas para la mayoría de los Estados. El cumplimiento de esos compromisos se ha visto dificultado por las deficiencias de los sistemas de supervisión y presentación de informes sobre el progreso alcanzado y por la carencia o infrutilización de mecanismos para la verificación y fiscalización de su cumplimiento.

El proceso de examen y formulación de los nuevos Objetivos que habrán de adoptarse después de 2015 es una ocasión que no se debe desaprovechar para hacer frente a esas lagunas en materia de rendición de cuentas y para velar por que el nuevo marco de compromisos de desarrollo no dé lugar a otra serie de promesas incumplidas.

La rendición de cuentas, los derechos humanos y los Objetivos de Desarrollo del Milenio

La «rendición de cuentas» es una piedra angular del marco de los derechos humanos que, en lo fundamental, es un sistema de normas y prácticas que rigen las relaciones entre las personas y el Estado o las autoridades. Las normas en materia de derechos humanos establecen los derechos y libertades a que tienen derecho todas las personas, así como los correspondientes deberes de quienes ejercen autoridad o formas de poder. Desde la perspectiva de los derechos humanos, la rendición de cuentas tiene que ver con la relación entre los responsables de las políticas públicas y otros **titulares de deberes** y los **titulares de derechos** que se ven afectados por las decisiones y acciones de esos responsables. La rendición de cuentas cumple una función correctiva, ya que permite atender quejas individuales o colectivas, y sancionar la conducta indebida de las personas e instituciones responsables. Asimismo, la rendición de cuentas cumple una función preventiva y contribuye a determinar el buen funcionamiento de las políticas o de la prestación de servicios, con el fin de que puedan llegar a servir de bases sustentables, y los aspectos que requieren ajustes. Los principios y mecanismos de rendición de cuentas contribuyen a mejorar la formulación de las políticas ya que permiten identificar fallas sistémicas que es necesario superar para aumentar la eficacia y la capacidad de respuesta de los sistemas de prestación de servicios.

Si bien es elemento fundamental para la práctica de los derechos humanos, la rendición de cuentas ha sido durante mucho tiempo una preocupación primordial en las esferas del desarrollo, la gobernanza, la política, el derecho, la ética, los negocios y el activismo. El significado y las funciones del término difieren según las disciplinas. Con todo, en la mayoría de los contextos de política pública se entiende por rendición de cuentas la obligación de las autoridades de asumir responsabilidad por sus acciones y de responder de las mismas ante los afectados, aportando explicaciones y justificaciones, la que va unida a la aplicación de algún tipo de sanción ejecutoria si su

conducta o explicación no se considerasen satisfactorias². La mayoría de las publicaciones en materia de rendición de cuentas en la esfera del desarrollo se centran en tres **elementos constitutivos**: la responsabilidad, la obligación de dar explicaciones y las sanciones³.

En vista de la experiencia de los últimos años, para fortalecer esos tres aspectos de la rendición de cuentas, los esfuerzos encaminados a mejorar la rendición de cuentas por lo que se refiere a los Objetivos de Desarrollo del Milenio y a su marco sucesor pueden inspirarse de los mecanismos y normas de derechos humanos.

En primer lugar, las normas de derechos humanos permiten definir las **responsabilidades** de los diferentes agentes del proceso de desarrollo. Los Estados deberían armonizar explícitamente los marcos de los ODM con las normas de los derechos humanos de manera que se tengan en cuenta las obligaciones específicas en virtud de los tratados internacionales vigentes, así como la indivisibilidad e interdependencia de esos derechos. Cuando los compromisos relativos al desarrollo humano se plantean en términos de los deberes en materia de derechos humanos que los sustentan, la rendición de cuentas acerca de los objetivos se convierte en una obligación legal, y deja de ser una cuestión de caridad o discreción.

Además, cuando los principios de los derechos humanos son el aspecto central del proceso de definición de los nuevos objetivos y de las medidas destinadas a velar por su cumplimiento, se promueve la participación activa de las personas más afectadas por la pobreza y las privaciones, y aumenta la receptividad de quienes tienen la obligación de dar explicaciones. Los mecanismos de rendición de cuentas que toman por base los derechos humanos contribuyen a crear las condiciones para que la población pueda participar verdaderamente en la toma de decisiones. Ello estimula a las autoridades a **atender** y tener presentes las preocupaciones y demandas de los grupos sociales marginados y más desfavorecidos. Asimismo, se refuerza la capacidad de acción de esos grupos y se alienta su participación, dando mayor firmeza a la formulación de políticas y la prestación de servicios.

Por último, el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio se ha visto obstaculizado por la índole voluntaria y *ad hoc* de sus mecanismos de divulgación, seguimiento y presentación de informes. Los derechos humanos aportan medios adicionales para promover la rendición de cuentas y garantizan que los grupos sociales marginados y más desfavorecidos están en condiciones de **hacer valer** sus derechos y obtener reparación si sus derechos se ven violados. Cuando el incumplimiento de los compromisos de desarrollo constituye una violación de las normas de derechos humanos, las personas afectadas deberían tener la posibilidad de presentar su demanda ante los mecanismos nacionales e internacionales de derechos humanos. Existe una serie de instituciones nacionales e internacionales encargadas de velar por el respeto del marco normativo de los derechos humanos, evaluar las alegaciones de violaciones, deslindar responsabilidades y proporcionar reparación a las personas que han sido objeto de trato injusto, mediante procesos rápidos, justos y transparentes.

Con arreglo al derecho internacional en materia de derechos humanos, incumbe a los Estados la principal responsabilidad de respetar y proteger los derechos de las personas bajo su jurisdicción. La proliferación de agentes del desarrollo en el plano internacional, incluidas las empresas comerciales, instituciones económicas multilaterales y fundaciones privadas, ha hecho necesario adoptar un enfoque más multidimensional en materia de rendición de cuentas. La descentralización política, la privatización de los servicios públicos y las amplias transformaciones de la economía globalizada han multiplicado el número de instituciones que tienen que ver con el desarrollo, así como las interconexiones entre las mismas. El vínculo entre el Estado y el ciudadano forma parte ahora de una red más compleja de responsabilidades íntimamente interrelacionadas que incluye a agentes infraestatales, supraestatales y paraestatales.

Las deficiencias en materia de rendición de cuentas por parte de los Estados pueden obedecer a muy diversos factores, entre los que destacan la voluntad política insuficiente, la



fragmentación burocrática, la falta de coherencia de la política interna, la administración tributaria deficiente y otros elementos del contrato social, así como la descentralización de las responsabilidades en materia de prestación de servicios sin contar con los recursos y salvaguardias adecuados. Uno de los déficit más persistentes en lo tocante a la rendición de cuentas en el marco de los ODM actuales ha sido la dificultad para que los países industrializados den explicaciones sobre el cumplimiento de los compromisos que asumieron con la alianza mundial para el desarrollo, y sobre las repercusiones que sus políticas de desarrollo, ayuda, comercio e inversión tienen para los derechos humanos a nivel transnacional. En un sistema cada día más interdependiente de relaciones económicas, comerciales y financieras transfronterizas, el garantizar la coherencia de las políticas en el plano internacional es una dimensión fundamental de la gobernanza global que será necesario abordar en el marco sucesor de los Objetivos.

La capacidad de los Estados para respetar, proteger y cumplir con sus obligaciones en materia de derechos humanos está condicionada y limitada por una economía política mundial en la que desempeñan un importante papel muchos agentes no estatales. Entre ellos cabe destacar: las instituciones financieras internacionales y regionales, los bancos multilaterales de desarrollo, las agencias de crédito a la exportación, las empresas transnacionales, las agencias de calificación crediticia y las

fundaciones privadas⁴. Si bien algunos agentes no estatales han logrado avances importantes en cuanto a la concepción de políticas y a los sistemas de rendición de cuentas, subsisten importantes lagunas en lo referente a la rendición de cuentas debido a su índole voluntaria y a su reglamentación autónoma.

Los titulares de derechos, los titulares de deberes y las instituciones de fiscalización interactúan en diversos foros que trascienden las fronteras nacionales. Existen muchas instituciones y mecanismos a los que se podría recurrir para pedir cuentas a los funcionarios y demás titulares de deberes acerca de los abusos de autoridad y las violaciones de derechos que son pertinentes para la actual agenda de desarrollo. Los mecanismos judiciales son las principales vías para obtener reparación y compensación en los casos de violaciones de los derechos humanos. Sin embargo, en el fortalecimiento de la rendición de cuentas en materia de derechos humanos después de 2015, pueden desempeñar un importante papel los mecanismos no judiciales: comisiones parlamentarias, audiencias administrativas, procedimientos de reclamación de prestación de servicios, grupos de consulta ciudadana y sistemas de rendición de cuentas de base comunitaria. Todos estos procesos no funcionan aisladamente y pueden reforzarse mutuamente. Pongamos dos ejemplos: los litigios en defensa de los derechos económicos y sociales son por lo general más eficaces cuando van acompañados de la movilización política, y los fallos de los

órganos regionales de adjudicación pueden dar autoridad a las demandas de grupos de defensa locales.

Si bien sus funciones y mandatos varían, los mecanismos de rendición de cuentas deberían velar por que se acaten las normas de derechos humanos, llevar a cabo estudios independientes sobre las acciones de los gobiernos, y recomendar medidas de reparación o compensación, u otras medidas correctivas en caso de incumplimiento. El objetivo final no está limitado a imponer sanciones a los responsables de las violaciones. Los sistemas eficaces de rendición de cuentas promueven el progreso sistémico e institucional que crea condiciones que permiten el más pleno disfrute de los derechos. La rendición de cuentas en materia de derechos humanos debe ser integrada en todas las etapas del ciclo de las políticas a nivel nacional, incluidas la planificación inicial, la presupuestación, la ejecución, el seguimiento y la evaluación, dando así lugar a lo que se ha denominado un «círculo de rendición de cuentas virtuoso».

Los sistemas internacionales de rendición de cuentas, incluidos los órganos internacionales de derechos humanos, por lo general cumplen una función de supervisión o fiscalización y no de ejecución. Con todo, pueden desempeñar un papel importante para exigir a los Estados que justifiquen su actuación en la esfera del desarrollo a la luz de los principios de los derechos humanos. Asimismo, esos órganos pueden determinar si existen mecanismos nacionales apropiados para obtener reparaciones y formular recomendaciones con vistas a fortalecer la rendición de cuentas del país. Son foros adicionales que permiten plantear y negociar reclamos, y son útiles sobre todo para los grupos cuyas opiniones son ignoradas por sus propios gobiernos⁵.

Con todo, en la práctica, las dimensiones de los derechos humanos y las instituciones de rendición de cuentas no gozan de gran reconocimiento y se ha recurrido poco a ellas por lo que se refiere a los Objetivos de Desarrollo del Milenio. El seguimiento de los Objetivos se ha centrado mayormente en la recolección de indicadores cuantitativos de

desarrollo humano. Será necesario contar con mecanismos más sólidos para determinar el progreso si deseamos que los Objetivos lleguen a estar acordes con los compromisos nacionales e internacionales en materia de derechos humanos. Los mecanismos de seguimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y las metas globales de desarrollo en general deberían integrarse con la vigilancia de las políticas públicas en el plano nacional y no deberían considerarse una actividad independiente.

Rendición de cuentas después de 2015

En 2015 debemos alcanzar un nuevo acuerdo global de gran envergadura, que esté basado en los principios de los derechos humanos, la igualdad y la sostenibilidad. Debería tener como objetivo final el hacer realidad los compromisos internacionales en materia de derechos humanos contraídos por los Estados miembros de las Naciones Unidas, partiendo de los importantes acuerdos en materia de derechos humanos incluidos en los documentos finales de la Reunión plenaria de alto nivel de la Asamblea General de 2010 sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio y de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible de 2012 («Río+20»)⁶. Si la rendición de cuentas y los derechos humanos llegasen a ocupar un lugar central en los nuevos objetivos de desarrollo, aumentarían las probabilidades de que el precario conjunto de compromisos políticos existentes pudiera transformarse en un contrato social global más sólido a partir de 2015.

Los derechos humanos pueden influir mucho en nuestra interpretación del concepto de rendición de cuentas en el contexto de las negociaciones encaminadas a lograr un acuerdo sobre el desarrollo después de 2015, ya que contribuyen a fortalecer sus elementos constitutivos: la responsabilidad, la obligación de dar explicaciones y la aplicación de sanciones. En relación con los nuevos objetivos mundiales de desarrollo (incluidos los «objetivos de desarrollo sostenible» acordados en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible de 2012), en particular, los mecanismos de rendición de cuentas deberían prestar especial atención a las normas de derechos humanos, así

como a los métodos de supervisión y evaluación de los derechos humanos y, en caso necesario, a las medidas de reparación o compensación y a las sanciones.

En el contexto de los debates acerca de la agenda para el desarrollo después de 2015, la rendición de cuentas en materia de derechos humanos requiere la adopción de prácticas y procedimientos que:

- ▶ Obliguen a quienes ejercen autoridad, o a sus instituciones, a asumir la responsabilidad de sus acciones, y a dar explicaciones y a justificarlas ante quienes deben rendir cuentas, ateniéndose a normas de comportamiento y actuación que evidencien y reafirmen las normas internacionales de derechos humanos;
- ▶ Impongan a las autoridades sanciones ejecutorias o medidas correctivas si se considera que sus acciones han violado obligaciones en la esfera de los derechos humanos. Los procedimientos para evaluar y sancionar esa actuación, ya sean judiciales, administrativos o de otra índole, deberían también reflejar y reafirmar las normas internacionales en materia de derechos humanos, y
- ▶ Permitan que las personas que viven en la pobreza y que se han visto privadas de su derecho a recurrir a mecanismos justos y transparentes puedan hacer valer su reclamo contra las autoridades y obtener reparación adecuada si sus derechos han sido violados.

La delimitación de un conjunto claro, amplio, específico y viable de objetivos, metas e indicadores, armonizados explícitamente con las normas internacionales de derechos humanos plasmadas en los actuales tratados puede contribuir a establecer quién es responsable, cuáles son sus responsabilidades y los plazos en que debe dar cuenta de sus acciones. A su vez, ello deja claras las responsabilidades, estimula la presentación de explicaciones y añade incentivos para realizar un progreso sostenido.

Los derechos humanos deberían contribuir a definir las *cuestiones* de las que deben rendir cuenta los Estados miembros y otros titulares de deberes en el marco de un acuerdo posterior a 2015, así como los *plazos* y la *manera* en que deben hacerlo.

Cuestiones sobre las que deben rendir cuentas los Estados y otros titulares de deberes

Comienza a escucharse el clamor por la inclusión de temas en la agenda de desarrollo posterior a 2015. La identificación de las prioridades que formarán parte de los nuevos objetivos mundiales de desarrollo debe estar guiada por criterios objetivos claros, teniendo presente los fines específicos a los que pueden contribuir los objetivos globales. Atendiendo a la experiencia adquirida con los Objetivos de Desarrollo del Milenio, los objetivos más útiles son: a) el objetivo normativo de la articulación de una nueva narrativa global de desarrollo progresivo centrado en las personas; b) la mayor atención a las cuestiones y sectores marginados, y c) tal como se describe en esta publicación, el perfeccionamiento de la rendición de cuentas acerca de las actividades destinadas a cumplir con los compromisos de desarrollo con el debido respeto de los derechos humanos. Los objetivos y las metas globales no deberían ser apropiados indebidamente ni tomados literalmente como objetivos de planificación a nivel nacional, sin que antes se hayan hecho las debidas adaptaciones específicas (véase *infra*).

El documento final de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible 2012 abarca un útil conjunto de criterios que se han propuesto para los nuevos objetivos de desarrollo sostenible (relevantes en términos generales para un acuerdo después de 2015). Desde la perspectiva de los derechos humanos, deberían incluirse los siguientes criterios: a) asegurar que los nuevos objetivos globales constituyen un marco equilibrado que permita a la humanidad vivir sin penuria y sin miedo; b) centrar las nuevas metas y objetivos globales principalmente en el «producto» del desarrollo y menos en los «medios»; c) dar prioridad a los temas de mayor relevancia política, moral y cognitiva, que revisten gran importancia para las poblaciones del planeta y generan participación y acción; d) incluir indicadores de esfuerzo, así como resultados, y e) hacer de la medición un instrumento, y no un fin, en el programa de desarrollo posterior a 2015, reconociendo el gran número de fuentes de datos no explotados que podrían mobilizarse en apoyo de un marco de control global.

El principal desafío que plantea 2015 es el de la igualdad. La agenda para el desarrollo después de 2015 debe estar concebida para promover tres conceptos que guardan estrecha relación entre sí: la equidad (justicia en la distribución de los beneficios y oportunidades); la igualdad (igualdad sustantiva tanto de oportunidades como de resultados, con la plena protección de la ley), y la no discriminación (prohibición de distinciones basadas en motivos inadmisibles y que tienen por objeto o como resultado menoscabar el disfrute de los derechos). El logro de la igualdad debe ser una aspiración independiente en los objetivos posteriores a 2015 pero, al mismo tiempo, deberá estar integrado explícitamente en todos los demás objetivos, lo que requiere el perfeccionamiento de los métodos de recopilación y desglose de datos, el establecimiento de puntos de referencia en materia de igualdad y la vigilancia de la observancia del principio de igualdad en todos los rubros.

Una prioridad fundamental del acuerdo posterior a 2015 debe ser el lograr mayor coherencia entre el desarrollo, el comercio, las inversiones, la propiedad intelectual, las finanzas, los impuestos y otros regímenes clave en materia de políticas, tanto a nivel mundial como nacional. Por ser normas jurídicamente vinculantes y objetivos de política de orden superior que representan los fines últimos del desarrollo, las normas internacionales en materia de derechos humanos deberían ser el rasero empleado para medir la coherencia de las políticas en los planos mundial y nacional, aprovechando la experiencia obtenida con las evaluaciones de los derechos humanos en el marco de los acuerdos comerciales y otros ámbitos de la política económica y social.

Plazo para que los Estados cumplan con sus compromisos después de 2015

Si el objetivo final de la agenda posterior a 2015 ha de ser su contribución a la plena realización de la totalidad de los derechos humanos para todos, será necesario que los objetivos y metas para los años posteriores a 2015 se integren en un marco a largo plazo orientado a lograr un auténtico cambio transformador, con objetivos parciales para períodos limitados y procesos de revisión que promuevan la rendición de cuentas política.

Un reducido conjunto de metas y objetivos, aplicables a todos los países, debería ampliarse, adaptarse y localizarse en función de las diferentes circunstancias nacionales, como se describe más adelante, con plazos ajustados en consecuencia.

El año 2010 puede servir de punto de referencia apropiado para las metas posteriores a 2015; como fecha límite podría adoptarse el año 2030, equilibrando la visión universal con incentivos políticos y demandas de índole más inmediata. Habría que adoptar plazos más cortos en el caso de las metas que guardan relación con los derechos civiles y políticos y con las dimensiones de los derechos socioeconómicos, plasmados en los tratados sobre derechos humanos, que deberían alcanzarse de inmediato y no de manera paulatina. El acuerdo sucesor debería aspirar a que todas las personas disfruten plenamente de todos sus derechos humanos para el año 2048, en que se cumplirá el centésimo aniversario de la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

Maneras en que los Estados deberían rendir cuentas acerca de sus compromisos después de 2015

Los nuevos objetivos mundiales de desarrollo no pueden entenderse como un rasero único para medir la eficacia de las actividades nacionales. Debido a la falta de claridad en cuanto a los fines distintivos de los objetivos y metas globales, y a su indebida apropiación como objetivos nacionales de planificación, los Objetivos de Desarrollo del Milenio se vieron lastrados desde el inicio, produciéndose una distorsión de la imagen real de progreso entre regiones y países. La «adaptación» de los objetivos (globales) a los niveles nacional y subnacional debe incluir los ocho pasos siguientes:

1. Armonizar los objetivos y las metas nacionales y subnacionales con las normas en materia de derechos humanos plasmadas en tratados aplicables en el país en cuestión;
2. Establecer metas, objetivos, indicadores y puntos de referencia en los planos nacional y subnacional, mediante procesos participativos, y asegurar la participación adecuada en la vigilancia de los logros alcanzados;

3. Integrar el principio de no discriminación e igualdad, velando por que se dé prioridad a las comunidades y regiones más desfavorecidas;
4. Abordar las principales cuestiones en que se registran deficiencias en materia de aplicación de los derechos, y seleccionar intervenciones que fomenten los resultados positivos;
5. Buscar sinergias y lagunas en el marco general de los objetivos, y velar por que exista un adecuado equilibrio entre los derechos humanos y las cuestiones de desarrollo sostenible;
6. Definir plazos y resultados a alcanzar que estén acordes con una evaluación objetiva de los «recursos máximos disponibles» con que cuenta el país;
7. Establecer objetivos e indicadores para evaluar los esfuerzos en materia fiscal y de políticas, así como los resultados, y
8. Emplear diversos indicadores y toda la información disponible (subjettiva y objetiva, cualitativa y cuantitativa), que guarde relación con todos los aspectos de los derechos humanos (civiles, culturales, económicos, políticos y sociales), con el fin de seguir muy de cerca el progreso realizado.

Los nuevos objetivos, a nivel mundial, nacional y subnacional, deben estar respaldados por mecanismos de rendición de cuentas accesibles y eficaces. Estos deberían incluir mecanismos administrativos, políticos, judiciales y cuasi-judiciales, así como mecanismos de rendición de cuentas sociales y sistemas para asegurar la calidad de los servicios. Las normas en materia de derechos humanos deberían ser el marco de referencia normativo. Deberían adoptarse medidas para eliminar los obstáculos que impiden que las personas que viven en la pobreza puedan recurrir a los mecanismos de rendición de cuentas, tanto judiciales como de otro tipo, y que les impiden presentar reclamos y hacer valer sus derechos, incluidos los derechos económicos, sociales y culturales. Asimismo, se deberían crear o adaptar mecanismos apropiados para dar cuenta de las deficiencias de los agentes del Estado en materia de rendición de cuentas en el plano internacional, así como las de las instituciones financieras internacionales y los agentes no estatales que influyen cada día más en la política de desarrollo.

Los mecanismos de rendición de cuentas empleados ya para los Objetivos deberían consolidarse, adaptarse y ampliarse con vistas

a la adopción de las metas posteriores a 2015. En 2012 tenían lugar activas consultas sobre las disposiciones globales en materia de rendición de cuentas para la agenda posterior a 2015. Las propuestas de mecanismos globales de «revisión inter pares» han sido objeto de debate. Sin embargo, es crucial que todas esas propuestas de reforma tengan muy en cuenta (para evitar la duplicación) la función que cumplen los mecanismos internacionales de rendición de cuentas existentes en la esfera de los derechos humanos los que, por su parte, deberían reforzarse, y considerar de manera más sistemática y explícita los procesos de supervisión y presentación de informes acerca de nuevos objetivos de desarrollo globales.

Todo nuevo mecanismo de revisión global de los compromisos de desarrollo después de 2015 debería hacer referencia explícita a las normas de los derechos humanos plasmadas en los tratados internacionales, y debería garantizar la revisión independiente y rigurosa, la participación real de la sociedad civil y la rendición de cuentas al más alto nivel político. Los datos generados por los mecanismos de examen de los objetivos de desarrollo global posteriores a 2015 deberían ser integrados de manera sistemática en los procesos internacionales de revisión y presentación de informes sobre derechos humanos. Los Estados miembros deberían racionalizar sus obligaciones en lo que respecta a la presentación de informes sobre derechos humanos en el plano internacional y en la etapa posterior a 2015, velando por que, en el plano nacional, sus procesos de presentación de informes y sus mecanismos de rendición de cuentas se refuercen mutuamente (evitando duplicaciones innecesarias).

Los Estados deberían ratificar la totalidad de los tratados de derechos humanos y sus procedimientos facultativos de denuncia, retirar las reservas que impiden su aplicación, y comprometerse a presentar informes completos, oportunos y periódicos. Esas medidas contribuirán a garantizar un círculo «virtuoso», a mejorar la calidad y el impacto de las recomendaciones de los mecanismos internacionales de derechos humanos para la elaboración de políticas y la programación, y a aumentar los incentivos para una mejor formulación de políticas.



© Foto Naciones Unidas / Albert Gonzalez Farran

Introducción

Reconocemos que, además de las responsabilidades que todos tenemos respecto de nuestras sociedades, nos incumbe la responsabilidad colectiva de respetar y defender los principios de la dignidad humana, la igualdad y la equidad en el plano mundial. En nuestra calidad de dirigentes, tenemos, pues, un deber que cumplir respecto de todos los habitantes del planeta, en especial los más vulnerables y, en particular, los niños del mundo, a los que pertenece el futuro.

Declaración del Milenio - Naciones Unidas⁷

En septiembre de 2000, en el alba de un nuevo milenio, los líderes mundiales reunidos en las Naciones Unidas adoptaron la Declaración del Milenio, la que resolvió que «no escatimaremos esfuerzos para liberar a nuestros semejantes, hombres, mujeres y niños de las condiciones abyectas y deshumanizadoras de la extrema pobreza». Para concretar ese compromiso,

adoptaron más tarde los Objetivos de Desarrollo del Milenio, ocho objetivos mundiales para luchar contra la pobreza debida a los bajos ingresos, el hambre, las enfermedades y otras dimensiones clave de la pobreza; cada uno de los objetivos iba acompañado de metas a alcanzar para el año 2015⁸.

A medida que se aproxima esa fecha, los gobiernos y la sociedad civil de todo el mundo comienzan a definir un nuevo conjunto de objetivos de desarrollo que vendrán a reemplazar los existentes a partir de 2015. El éxito de este empeño requiere entender los puntos fuertes y las deficiencias del marco de los ODM existentes, y las razones de sus éxitos y fracasos.

Esta publicación se centra en la cuestión de la rendición de cuentas, entendida desde la perspectiva de los derechos humanos. Parte de la premisa de que el actual marco de los ODM adolece de dos debilidades fundamentales que dificultan hacer realidad los derechos y las aspiraciones de las personas que viven en la pobreza. En primer lugar, cabe destacar que ni los objetivos ni los planes para su aplicación han sido planteados adecuadamente en términos de derechos humanos. Debido a ello, no se ha prestado la debida atención a los compromisos preexistentes de los Estados en materia de derechos humanos, que han sido relegados a un plano secundario tanto en la estructura de los Objetivos como en las actividades destinadas a alcanzarlos. La segunda debilidad tiene que ver con la rendición de cuentas. Los Objetivos representan quizás el compromiso mundial más serio jamás aprobado para erradicar el flagelo de la pobreza. Sin embargo, en la práctica, no se han establecido mecanismos sólidos para pedir cuenta a los Estados y a otros agentes de desarrollo sobre la labor realizada para cumplir con esos compromisos y para responder ante los millones de personas que, por consiguiente, siguen padeciendo privaciones que pudieran evitarse.

Los derechos humanos ocuparon un lugar destacado en el conjunto de principios reconocidos a nivel internacional que sirvieron de base para la Declaración del Milenio. La Declaración reafirmó el compromiso de los líderes mundiales para «esforzarnos por lograr la plena protección y promoción de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales de todas las personas en todos nuestros países»⁹; destacó la importancia de la cooperación internacional para la realización de los derechos humanos, incluido el derecho al desarrollo. Asimismo, la rendición de

cuentas figura en la Declaración como valor de referencia. Al reconocer que todos los Estados, tanto los industrializados como aquellos en desarrollo, comparten la responsabilidad de defender los derechos humanos en un mundo cada día más interdependiente y que sus obligaciones hacia los pobres del todo el mundo trascienden las fronteras nacionales, la Declaración del Milenio constituye una poderosa declaración de responsabilidades en el plano mundial. Si bien reconoce la responsabilidad central que tienen los Estados de velar por un buen gobierno eficaz en el plano nacional, hace hincapié en que los países más ricos, las instituciones internacionales y el sector privado son también responsables de crear condiciones propicias para el desarrollo humano, incluidos sistemas más equitativos de comercio, ayuda, financiación y alivio de la deuda.

Los Objetivos fueron concebidos de manera que pudieran servir de hoja de ruta para poner en práctica la Declaración. En ellos se concretó la voluntad de la Declaración y se establecieron compromisos con plazos definidos con el fin de abordar algunas de las formas más graves de la pobreza relacionada con las privaciones humanas. Si bien los Objetivos propiamente dichos no hacían ninguna referencia a los derechos humanos, en la práctica se correspondían en términos generales a gran número de derechos económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al trabajo, a una alimentación adecuada, a la educación, a la salud, a la vivienda, al agua y a los servicios de saneamiento, y a un nivel de vida adecuado, sin olvidar el derecho de la mujer a la igualdad y los derechos de la infancia¹⁰. Su enfoque selectivo de las condiciones fundamentales para la dignidad humana y la supervivencia, tales como el acceso de todos los niños a la enseñanza primaria y el acceso de todas las mujeres a una atención adecuada durante el embarazo y el parto, se corresponde en términos generales con una serie de obligaciones básicas que forman parte de las normas internacionales en los ámbitos económico, social y de los derechos culturales. Por otra parte, las metas e indicadores establecidos para cada objetivo podrían servir de puntos de referencia cuantificables para seguir de cerca la «realización progresiva» de

los derechos económicos y sociales – deber contraído por los Estados Partes en virtud de los tratados internacionales de derechos humanos con vistas a garantizar esos derechos a la mayor brevedad empleando los máximos recursos disponibles¹¹.

Sin embargo, la redacción de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y de las metas resultaba incompatible en muchos casos con las normas internacionales en materia de derechos humanos. El Objetivo 2 hace caso omiso del derecho humano a la educación y al acceso a la enseñanza primaria gratuita, obligatoria y de buena calidad. En los Objetivos, las metas que guardan relación con la igualdad de género se centran mayormente en la igualdad en materia de educación y representación política, y pasan por alto otras de las principales manifestaciones de la discriminación de género que tienen que ver con la pobreza, como la violencia contra la mujer. En materia de vivienda, agua y saneamiento, los Objetivos soslayan importantes problemas relativos a los derechos humanos que tienen que ver con la seguridad de tenencia y la calidad y asequibilidad de los servicios. Asimismo, se pusieron de lado casi por completo los derechos civiles y políticos como la libertad de expresión, de asociación, de reunión y de información, que son esenciales para una participación significativa en los procesos de desarrollo, y también para la rendición de cuentas. Si bien no sería razonable esperar que un acuerdo consensual político que abarca un número limitado de objetivos de desarrollo permita integrar todas las normas internacionales en la esfera de los derechos humanos, los Objetivos de Desarrollo del Milenio y sus metas distan mucho de estar a la altura de las obligaciones contraídas por los Estados en virtud de los tratados existentes, lo que socava la contribución que podrían aportar para estimular a los Estados a aplicar de manera más decidida sus compromisos en materia de derechos humanos en la esfera del desarrollo¹².

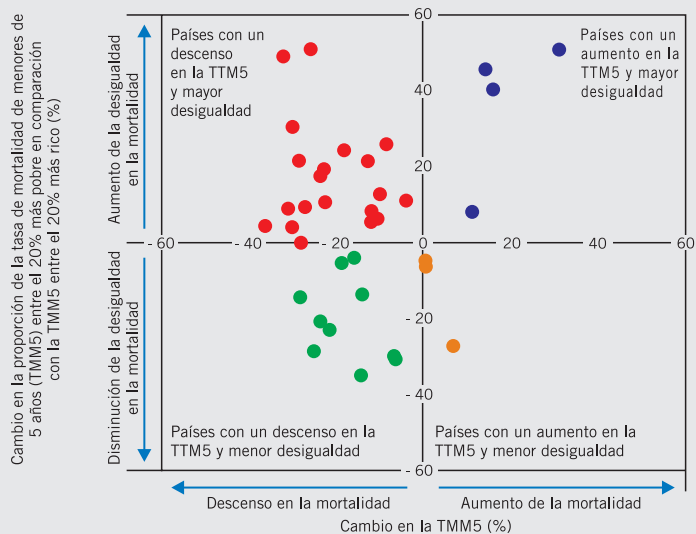
Si bien está claro que se ha avanzado mucho en varios campos que forman parte de los ODM, los datos de los análisis periódicos globales del progreso alcanzado plantean preguntas inquietantes cuando son analizados desde la

perspectiva de los derechos humanos. En esferas como la reducción de la mortalidad materna y la desnutrición infantil se ha registrado un progreso demasiado lento, y en algunas regiones se aprecia estancamiento¹³. Incluso en los casos en que se observan éxitos notables en lo tocante al cumplimiento de los objetivos relativos al desarrollo humano, no está claro en qué medida el progreso puede atribuirse a los esfuerzos a escala mundial para alcanzar los Objetivos. Por ejemplo, es probable que para 2015 se alcance la meta de reducir a la mitad el porcentaje de personas con ingresos diarios inferiores a 1,25 dólares de los Estados Unidos. Sin embargo, en gran medida ello no obedece a las políticas adoptadas a nivel nacional e internacional como consecuencia de los Objetivos sino más bien a los patrones de crecimiento económico basados en las políticas públicas en los dos países más poblados, la China y la India, que anteceden en gran medida a los Objetivos.

Por otra parte, el desglose de los datos revela que en muchos países el progreso para alcanzar los Objetivos ha sido sumamente desigual. Persisten, y en algunos casos aumentan, las disparidades con relación a las cuestiones de género, origen étnico, población urbana/rural y situación socioeconómica. Por ejemplo, con respecto al Objetivo 4, los datos del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) indican que, si bien en la mayoría de los países se ha registrado un descenso de la tasa de mortalidad de los menores de cinco años, en la mayoría de los países ello ha ido acompañado de una mayor desigualdad de las tasas de mortalidad infantil entre los grupos de ingresos superiores e inferiores (véase la fig. I)¹⁴. Ello plantea serias preocupaciones acerca de los esfuerzos destinados a salvaguardar los principios de los derechos humanos de igualdad y no discriminación.

Asimismo, el progreso ha variado considerablemente de una región a otra, y hay indicios de que es precisamente en las regiones más necesitadas donde se observa mayor carencia de intervenciones en materia de política y también de los recursos necesarios. Por ejemplo, a pesar de que es relativamente fácil de prevenir, la mortalidad materna sigue siendo muy elevada en el Asia meridional

Figura I. Mayor desigualdad en las tasas de mortalidad infantil



Fuente: UNICEF, *Progreso para la Infancia: Lograr los ODM con equidad*, N°. 9 (septiembre de 2010), p. 23.

y el África subsahariana, donde el acceso a la asistencia sanitaria por maternidad no ha mejorado mucho en los últimos dos decenios. El progreso desigual que se observa entre los diferentes Objetivos parece indicar que algunas esferas que se consideran obligaciones fundamentales en materia de derechos humanos no reciben la atención que merecen. Por ejemplo, los gobiernos y los donantes continúan prestando poca atención a la asistencia sanitaria, en comparación con los avances registrados en lo que se refiere al acceso al agua potable. Por otra parte, el progreso alcanzado en esta última esfera a nivel mundial encubre graves problemas con relación a la calidad del agua, elemento clave de este derecho, que no es posible medir con el indicador actual de los ODM.

El reconocimiento de esas graves imperfecciones no se limita a la comunidad de los derechos humanos, habiendo sido señaladas por el mismo Secretario General de las Naciones Unidas en recientes evaluaciones de progreso. Sin embargo, hubiera sido posible evitar esas deficiencias si en los Objetivos hubiera habido desde un inicio una mayor integración de los aspectos relativos a los derechos humanos, si se hubieran incluido objetivos que se correspondiesen con las principales obligaciones en materia de derechos humanos, si se hubieran adoptado metas que reflejasen mejor la obligación de la

realización progresiva, y si se hubiera prestado mayor atención en la programación a los derechos de los desfavorecidos y las víctimas de discriminación. Las deficiencias en los Objetivos actuales por lo que se refiere a los derechos civiles y políticos, incluidas las libertades de expresión, de asociación, de reunión y de información, sin olvidar los derechos de participación política y de acceso a la justicia, han contrarrestado la atención prestada a la participación y a la rendición de cuentas.

El Secretario General de las Naciones Unidas ha reconocido que las deficiencias en materia de rendición de cuentas son una de las principales dificultades para alcanzar los Objetivos¹⁵. Al igual que los compromisos en materia de derechos humanos que figuran en la Declaración no se tradujeron en la práctica en la formulación de los Objetivos, la visión de una rendición de cuentas globalizada incluida en la Declaración no se ha materializado en el marco actual de los ODM. A pesar de que la Declaración ponía énfasis en la responsabilidad compartida de la comunidad de los Estados, y en su responsabilidad ante los pobres del mundo, el proceso de los ODM no ha incorporado mecanismos sólidos de rendición de cuentas, que exijan a los responsables de tomar decisiones, tanto a nivel nacional como internacional, dar cuenta de sus acciones ante las poblaciones que viven en la pobreza.

A nivel internacional, el régimen de presentación de informes creado para seguir de cerca los avances respecto de la consecución de los Objetivos ha resultado infructuoso debido a su índole voluntaria, a su enfoque poco sistemático de evaluación del cumplimiento y al hecho de que los resultados deficientes no acarrear consecuencias negativas. Pocos son los países que han ofrecido contribuir información acerca del progreso realizado al examen ministerial anual del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas. Si bien ese mecanismo de presentaciones voluntarias a nivel nacional define las buenas prácticas, el mismo ofrece muy pocas oportunidades para fiscalizar o evaluar los informes de manera independiente, o de cuestionar esa información.

Por ser compromisos políticos no vinculantes cuyo incumplimiento tenía pocas consecuencias negativas, los Objetivos propiamente dichos aportaban pocos incentivos para que los responsables de las políticas se empeñaran en hacerlos realidad. Contadas han sido las ocasiones en que se han puesto en tela de juicio las declaraciones de aquellos gobiernos, tanto de países en desarrollo y economías emergentes como de países industrializados, que han aducido que el limitado avance obedece a factores que, según ellos, escapan a su control. El marco de los Objetivos no deja claro quién es responsable de cumplir con los compromisos, y la noción de «responsabilidad compartida» que figura en la Declaración ha servido en algunos casos para enturbiar esas cuestiones en lugar de arrojar luz sobre las mismas. Los compromisos asumidos por los países más ricos por lo que se refiere al Objetivo 8 fueron redactados en términos deliberadamente vagos. Otros Objetivos señalan que la responsabilidad recae en el conjunto de la comunidad internacional, sin establecer diferencias entre los agentes nacionales, internacionales, públicos y privados implicados. Al no existir una definición clara de los deberes y responsabilidades, ha resultado muy fácil para muchos de esos Gobiernos y otros agentes negar su responsabilidad y culpar a otros del poco éxito alcanzado.

La rendición de cuentas no sólo ha sido limitada, sino también asimétrica. Los documentos y procesos de los Objetivos de Desarrollo del Milenio hacen referencia mayormente a la responsabilidad de los Estados en desarrollo ante los donantes y las instituciones internacionales. El lenguaje de la «responsabilidad mutua» adoptado en los foros internacionales sobre eficacia de la ayuda oculta la índole unilateral de la rendición de cuentas en la práctica. Ello es reflejo a su vez del contexto en que fueron formulados los Objetivos. Concebidos como un pacto intergubernamental entre países donantes y países en desarrollo, los Objetivos formaban parte de un nuevo acuerdo en materia de ayuda al desarrollo en virtud del cual los Estados donantes proporcionaban alivio de la deuda y ayuda al desarrollo a condición de que los países receptores adoptaran estrategias de reducción de la pobreza acordes con

los compromisos contraídos para alcanzar los ODM¹⁶. Muchos países en desarrollo han llegado a la conclusión de que, en la práctica, los Objetivos eran un instrumento de condicionalidad de la ayuda, opinión que se ha visto corroborada por la decisión de formularlos en términos que imponen compromisos de desarrollo tangibles para los países en desarrollo, pero no para los Estados desarrollados. En los foros bilaterales sobre los ODM se ha puesto énfasis en la rendición de cuentas entre Estados donantes y países copartícipes, lo que por lo general ha hecho olvidar la responsabilidad fundamental que tiene cada Estado, con arreglo al derecho internacional de derechos humanos, frente a las personas que viven bajo su jurisdicción, independientemente de su nivel de desarrollo¹⁷.

Anunciados como compromisos de alto nivel a los que los Estados deberían dar prioridad, en la práctica los Objetivos y el proceso para hacerlos realidad no han obligado ni alentado a los responsables de tomar decisiones a dar explicaciones ni a justificar sus acciones frente a quienes se ven más directamente afectados. Aunque la Declaración del Milenio hablaba de cumplir los deberes colectivos respecto de las poblaciones pobres y vulnerables del planeta, la participación de esas poblaciones ha sido más retórica que real. Los Objetivos fueron redactados en negociaciones a puertas cerradas en las Naciones Unidas. Hasta hace poco, las comunidades pobres y marginadas, y quienes defienden los intereses de esas comunidades, tenían pocas oportunidades reales para influir en la política de los ODM, o impugnarla, tanto a nivel mundial como nacional. A pesar de que desde la aprobación de los Objetivos han ocurrido muchos cambios y de que la situación varía de un país a otro, los grupos de la sociedad civil han tenido que luchar para lograr su inclusión. En muchos países, su participación se ha visto obstaculizada por restricciones que reprimen la libertad de expresión, reunión y asociación.

Debido a la falta de mecanismos eficaces destinados a evaluar el avance realizado para alcanzar los Objetivos a la luz de las normas de derechos humanos, a identificar deficiencias y determinar responsabilidades, y a garantizar medidas preventivas y reparaciones adecuadas

para los afectados, es probable que el fracaso colectivo para alcanzar en 2015 muchos de los Objetivos tendrá pocas, o ninguna, consecuencias para quienes se comprometieron con su cumplimiento. El costo del fracaso lo pagarán los cientos de miles de otros niños que no llegarán a cumplir los cinco años, los centenares de millares de mujeres adicionales que fallecerán durante el embarazo o el parto, y los millones de personas que seguirán estando privadas del acceso a la enseñanza básica, a la vivienda, a la alimentación adecuada, a la sanidad, al agua potable, a un trabajo decente y a otros elementos esenciales de una vida con dignidad.

Esta publicación sostiene que es esencial que la agenda posterior a 2015 esté basada en los derechos humanos y la rendición de cuentas para que el nuevo marco llegue a estar plenamente acorde con la visión y los valores propugnados en la Declaración del Milenio. El mundo está harto de promesas incumplidas. Los compromisos después de 2015 tendrán poca credibilidad – y es poco probable que lleguen a ser realidad – a menos que estén respaldados a todos los niveles por mecanismos eficaces de rendición de cuentas en materia de derechos humanos y que sea posible alcanzar resultados tangibles para todos los seres humanos. La armonización más explícita y coherente de los objetivos con las obligaciones jurídicamente vinculantes adquiridas por los Estados con arreglo a los tratados internacionales de derechos humanos dará mayores incentivos para mejorar los resultados que cabe esperar de las políticas públicas. Por consiguiente, la rendición de cuentas en materia de derechos humanos puede contribuir a asegurar que los nuevos compromisos que se adopten en 2015 sean respetados en la práctica.

El fortalecimiento de la rendición de cuentas en materia de derechos humanos en el marco posterior a 2015 supone reconocer que el incumplimiento de un compromiso de desarrollo puede ir aparejado de violaciones de los derechos humanos de las que deberían pedirse cuentas a instituciones específicas, instituyéndose medios administrativos, judiciales o de otra índole. Tras las estadísticas sobre el limitado cumplimiento de los ODM se esconden miles de casos de privaciones, vidas maltrechas

o tronchadas por enfermedades, o muertes que podrían haberse evitado. Cuando esas tragedias obedecen a que un Estado (o Estados) no han puesto el empeño necesario para garantizar el acceso a la atención sanitaria, la vivienda adecuada, el agua potable y otros derechos económicos y sociales, estamos ante violaciones de los derechos humanos, que están sujetas a sanciones legales, y los Estados están en la obligación de brindar reparación. En términos más generales, la rendición de cuentas en materia de derechos humanos sirve de acicate para que todos los que obran en la esfera del desarrollo - ministerios, parlamentos, Estados donantes, socios comerciales, instituciones intergubernamentales, el sector privado y las organizaciones de la sociedad civil – den explicaciones a las comunidades y a las personas cuyas vidas se ven afectadas por sus acciones.

La comunidad internacional se encuentra en una coyuntura crucial. A medida que se dan los primeros pasos para definir un nuevo conjunto de compromisos globales de desarrollo después de 2015, las OSC de todo el planeta exigen que la próxima generación de objetivos de desarrollo sirva de base para un nuevo contrato social mundial que responda a los derechos y aspiraciones de todos los pueblos y que reconozca la índole compleja y cambiante de las relaciones de poder en el mundo en el siglo XXI. Para ello es fundamental que los derechos humanos ocupen un lugar central en el marco posterior a 2015, con el fin de estrechar los lazos en materia de rendición de cuentas que deberían caracterizar el nuevo contrato social para nuestro tiempo que sea aprobado.

Un contexto cambiante

Los cambios ocurridos en el contexto mundial desde la adopción de los Objetivos de Desarrollo del Milenio han recalcado la necesidad de replantear la cuestión de la rendición de cuentas en el marco de desarrollo posterior a los ODM. Debido a la **crisis financiera y económica mundial**, muchos países industrializados han entrado en recesión, lo que tiene efectos en cadena para el desarrollo y las economías emergentes. La especulación en los mercados de productos básicos registrada durante el mismo período ha

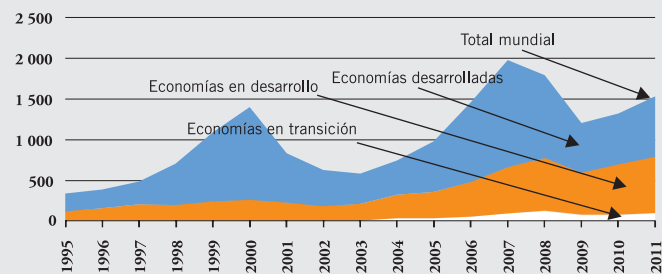
aumentado considerablemente la volatilidad de los precios de los alimentos y la energía. Los déficits fiscales derivados de la crisis han llevado a los gobiernos del Norte y del Sur a reducir el gasto social, corriéndose el riesgo de que aumente la pobreza y la desigualdad. En este contexto, algunos países donantes han reducido la prioridad presupuestaria asignada a la cooperación internacional para el desarrollo. Se ha estimado que, como consecuencia directa de la crisis económica mundial, se ha incrementado en unos 64 millones el número de personas que viven con menos de 1 dólar al día, y que 400.000 niños más fallecerán antes de haber cumplido los cinco años¹⁸. Veintisiete millones de nuevos parados han venido a engrosar las filas de los desempleados, mientras que el número de trabajadores que tienen empleos vulnerables ha aumentado en 136 millones desde 2000. Por lo tanto, la crisis ha reducido las posibilidades de alcanzar las metas de los Objetivos¹⁹ en muchos países y, al mismo tiempo, ha alentado a algunos Estados a intentar hacer recaer en agentes externos toda la culpa de la desaceleración o del limitado avance para alcanzar los Objetivos. La crisis ha puesto de manifiesto las desigualdades estructurales y las deficiencias en materia de rendición de cuentas en la economía mundial²⁰, incluidas las deficiencias en materia de regulación que llevaron al sistema financiero mundial al borde del colapso en 2008. Si bien en un primer momento se reconoció ampliamente en los foros internacionales el impacto de la crisis sobre los derechos humanos y la deficiente rendición de cuentas subyacente, ninguna de esas cuestiones se ha abordado eficazmente hasta el momento²¹.

Han ocurrido **grandes cambios geopolíticos** que han transformado el panorama internacional y que plantean nuevos retos y oportunidades en materia de rendición de cuentas²². Las potencias regionales emergentes, incluidas la China y la India, tienen ahora mucho más peso a nivel mundial, lo que altera el equilibrio de poder e influye en el comportamiento de las instituciones multilaterales. Las economías emergentes han demostrado ser más resistentes a los efectos de la crisis económica, y han registrado más rápido crecimiento y mayor consumo. Algunos

de esos países son proveedores cada vez más importantes de cooperación bilateral para el desarrollo²³. El aumento de la cooperación Sur-Sur ha venido a compensar la disminución de la asistencia proporcionada a los países de ingresos medios por los países de la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo. Si bien ello ha mitigado hasta cierto punto el carácter neocolonial de las relaciones de cooperación entre el Norte y el Sur, gran parte de la ayuda aportada por los países emergentes está vinculada al comercio bilateral, a las inversiones o a los acuerdos comerciales. Por otra parte, los nuevos donantes privados más importantes, como es el caso de la Fundación Bill y Melinda Gates, influyen cada vez más en la forma que adoptan la ayuda y la política de ayuda; algunos de sus programas destinan recursos considerables a varios aspectos de la agenda de los ODM. Por consiguiente, una cuestión fundamental es determinar en qué medida los agentes de desarrollo nuevos y emergentes pueden facilitar o dificultar la rendición de cuentas en materia de derechos humanos en la esfera de la cooperación para el desarrollo.

Los cambios en la distribución de la pobreza han llevado también a una **modificación de la arquitectura y la justificación de la ayuda**. En la actualidad, la pobreza es más frecuente en los países de ingresos medios, que dependen mucho menos de la ayuda de los donantes, que en los países menos adelantados. Casi el 75 por ciento de las personas de bajos ingresos viven en países de ingresos medianos²⁴. Una de las consecuencias de esta evolución ha sido la reducción del papel que desempeña la ayuda en relación con otras áreas de la política transnacional, tales como el comercio, la inversión, la cooperación fiscal y la regulación financiera. En los países en desarrollo va en aumento la inversión extranjera directa como posible flujo de recursos para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio (véase la figura II). En este contexto, cobra cada día mayor importancia la cuestión de garantizar la coherencia de las políticas a nivel internacional. También en este contexto tienen mayor importancia la gestión interna de los recursos y las medidas de distribución que reducen las desigualdades sociales dentro de los Estados, lo

Figura II. Flujos de inversión extranjera directa, en todo el mundo y por grupo de economías (1995-2011), en miles de millones de dólares de los EE.UU.



Fuente: Informe sobre las inversiones en el mundo 2012: Hacia una Nueva Generación de Políticas de Inversión (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta E.12.II.D.3) (informe completo disponible en inglés únicamente).

que ha llevado a replantear la relación entre las responsabilidades nacionales e internacionales en cuanto a la generación de recursos para alcanzar los Objetivos. La crisis económica y sus secuelas han puesto en evidencia la falacia de que la pobreza existe sólo en el Sur, lo que también tiene implicaciones directas para la formulación de una agenda de los ODM después de 2015²⁵.

En los años transcurridos desde la aprobación de los Objetivos también **ha ido evolucionando la manera de pensar sobre el significado, la finalidad y los paradigmas vigentes de desarrollo**, lo que podría mejorar las perspectivas en cuanto a la rendición de cuentas los obre derechos humanos. Los Objetivos representaban una reorientación respecto del paradigma de desarrollo dominante en la década de 1990, conocido como el Consenso de Washington²⁶, y estaban más próximos del paradigma del desarrollo humano propugnado por Amartya Sen, Mahbub ul Haq y otros, y elaborado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Esta concepción implica que el Estado debe cumplir una función reguladora, redistributiva y de protección social, así como adoptar estrategias orientadas a la reducción de la pobreza, formuladas y definidas por los países en desarrollo, basadas en una gobernanza democrática eficaz²⁷. Este enfoque parecía haberse consolidado en los foros mundiales de desarrollo después de la crisis financiera y económica mundial²⁸, pero podría estar perdiendo terreno nuevamente

en los países donde la austeridad fiscal se ha convertido en la política imperante. En la última década se ha intensificado la reflexión sobre las múltiples dimensiones de la pobreza y los indicadores alternativos de bienestar humano, que revisten particular importancia para la posible incorporación de la rendición de cuentas sobre derechos humanos en la agenda posterior a 2015²⁹.

Por último, en la última década hemos sido testigos en todo el mundo de **una constante oleada de movilización popular** contra la desigualdad social, el privilegio de las elites y el poder de las grandes corporaciones. Esos movimientos incluyen las revueltas contra los regímenes autocráticos durante la Primavera Árabe, la lucha contra la corrupción en el Norte y en el Sur, y los movimientos Ocupa en los Estados Unidos y otros países. A pesar de sus diferencias y especificidades nacionales, esos movimientos pueden interpretarse como parte de un clamor por una rendición de cuentas más eficaz en el contexto de una creciente globalización. En muchas partes del mundo, el fracaso del proceso de democratización destinado a reducir la creciente desigualdad social y económica, y la insatisfacción con la opacidad de los métodos de toma de decisiones, han alimentado los esfuerzos encaminados a desarrollar formas más significativas de rendición de cuentas de orientación popular³⁰. En algunos casos, han sido formas directas de rendición de cuentas a nivel local que vienen a complementar o reemplazar los mecanismos tradicionales creados en las democracias representativas, como los partidos políticos y las legislaturas, cuando existe la convicción de que están cooptados, son corruptos o ineficaces³¹. Todas esas acciones generan un debate más amplio acerca de los procedimientos, normas y condiciones de la rendición de cuentas en un contexto en el que ha experimentado un cambio radical la relación entre los ciudadanos y los Estados, entre los Estados y las instituciones mundiales, y entre el sector público y el sector privado. En este debate, cada día que pasa cobra mayor arraigo la idea de que los derechos humanos aportan medios que pueden contribuir a transformar tanto lo que se entiende por rendición de cuentas como su aplicación en

la práctica, en particular, en el contexto de la política de desarrollo³².

En cuanto a los Objetivos de Desarrollo del Milenio y a los que deberían adoptarse en el futuro, las organizaciones de la sociedad civil se han movilizadado en todos los continentes en los últimos años, en el marco de redes transnacionales como el Llamado Mundial a la Acción contra la Pobreza y Después de 2015, para exigir una participación más verdadera en los foros en que se habrán de discutir las metas y objetivos de la futura agenda de desarrollo. Piden la adopción de medidas tanto a nivel nacional como mundial. Por una parte, los Estados deben prestar más atención a las demandas y preocupaciones de sus ciudadanos (y menos a las de los donantes). Por la otra, las instituciones mundiales, los Estados donantes y otros agentes internacionales del desarrollo deben rendir más cuentas ante la ciudadanía y las poblaciones de otros países cuyos intereses aducen representar. Numerosas OSC en diferentes regiones han pedido a los líderes mundiales y a las Naciones Unidas que garanticen que la próxima generación de compromisos de desarrollo aborde explícitamente la cuestión de los derechos humanos e incluya mecanismos que promuevan una verdadera rendición de cuentas ante las poblaciones más vulnerables del planeta³³.

¿Un punto de inflexión?

Los efectos de estas campañas se pueden apreciar en la mayor atención prestada a la rendición de cuentas y a los derechos humanos en los recientes foros intergubernamentales sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio y el marco posterior a 2015. En el documento final de la Reunión plenaria de alto nivel sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio celebrada en 2010 figuraban nuevos compromisos para fomentar la rendición de cuentas, incluida la rendición de cuentas por parte de los donantes acerca de la ayuda concedida. Asimismo, se recogía una serie de compromisos explícitos en materia de derechos humanos, en particular los derechos a la alimentación adecuada, la educación y la salud, sin olvidar la lucha contra la discriminación. En el período anterior a la Cumbre, se había alcanzado solo un modesto

consenso intergubernamental en materia de derechos humanos y desarrollo. En el pasado, los Estados miembros de las Naciones Unidas nunca habían convenido que los derechos humanos eran indispensables para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio³⁴. Esos logros se consolidaron y ampliaron en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible de 2012, en la que los Estados Miembros reafirmaron los derechos de las personas a un nivel de vida y una alimentación adecuados, al agua y el saneamiento, a la salud, educación, vivienda y protección social, a los derechos laborales, al acceso a la información y a la justicia, y se comprometieron a examinar, entre otras, las cuestiones de la discriminación contra las mujeres, los pueblos indígenas, las minorías, las personas con discapacidad, los ancianos y los inmigrantes. En el documento final de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible, los Estados Miembros abogaron por el respeto de todos los derechos humanos y por medidas de regulación acordes con las obligaciones contraídas con arreglo a los tratados internacionales.

Los análisis e informes elaborados por las Naciones Unidas en relación con los Objetivos de Desarrollo del Milenio (en particular, el informe de 2011 del Secretario General (A/66/126)) destacan cada vez más las preocupaciones por los derechos humanos, tales como la no discriminación y la igualdad. En los últimos años, algunos Estados también han hecho esfuerzos para armonizar las metas e indicadores nacionales de los ODM con las disposiciones de los tratados de derechos humanos, y para reunir datos desglosados sobre los grupos marginados. Por ejemplo, Ecuador ha añadido indicadores específicos sobre las mujeres y las poblaciones indígenas, y ha recopilado datos desglosados por región acerca de los avances de estos grupos en cuanto al logro de los Objetivos.

Esos compromisos en materia de derechos humanos y rendición de cuentas indican un cambio importante respecto de fases anteriores del proceso de los ODM. Desde la Reunión plenaria de alto nivel sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio de 2010, las medidas

dirigidas a crear marcos destinados a verificar el logro de los Objetivos, en particular los relacionados con la salud materno-infantil³⁵ y el agua y el saneamiento³⁶, han recomendado insistentemente la necesidad de integrar criterios sustantivos de derechos humanos en las evaluaciones de los avances y resultados, y han centrado su vigilancia en la rendición de cuentas sobre las medidas políticas y fiscales y sus resultados. Esas iniciativas se analizan en mayor detalle en la segunda parte. Asimismo, otros muchos agentes, tanto intergubernamentales como no gubernamentales, han afirmado que la rendición de cuentas debería ser la piedra angular del nuevo marco de los compromisos de desarrollo.

Si bien estos avances ofrecen perspectivas halagüeñas, sigue habiendo diversas acepciones de los conceptos «derechos humanos» y «rendición de cuentas». Se observa una persistente resistencia política a la rendición de cuentas efectiva. Cabe poner un ejemplo: a pesar de ser indispensables para una participación real en la formulación de políticas y la rendición de cuentas, las libertades de expresión, de asociación y de reunión no figuraban en ninguno de los documentos finales antes mencionados. Por tanto, es vital no sólo que se aclare lo que se entiende por rendición de cuentas cuando el término se utiliza en el contexto de los derechos humanos, sino que también haya una idea clara de sus consecuencias para el desarrollo en el contexto de los Objetivos y del acuerdo sobre el desarrollo posterior a 2015. Si el régimen que se adoptase a partir de 2015 incluyese mecanismos de rendición de cuentas basados en el marco de los derechos humanos reconocidos en el plano internacional, habría que determinar los cambios que cabría esperar y su incidencia positiva sobre el cumplimiento.

Esta publicación se propone dar respuesta a esas preguntas y también analizar en qué medida la rendición de cuentas concebida desde la perspectiva de los derechos humanos contribuiría a fortalecer aspectos específicos del régimen que se adopte para reemplazar los Objetivos después de 2015. Está dirigida

principalmente a los responsables de las políticas y a los profesionales del desarrollo que trabajan a nivel mundial y nacional. Examina cómo los derechos humanos contribuyen a enriquecer nuestra comprensión de la rendición de cuentas en el contexto posterior a 2015, y analiza la medida en que las normas y los mecanismos de derechos humanos pueden fortalecer la acción para garantizar la rendición de cuentas en la práctica.

La primera parte explora el concepto de rendición de cuentas desde la perspectiva de los derechos humanos y hace un examen de las principales dimensiones de la rendición de cuentas a la luz de las normas de derechos humanos. Analiza cómo esas normas asignan responsabilidades a diferentes «titulares de deberes», y arroja luz sobre quién debe rendir cuentas en el contexto del desarrollo, cuáles son sus responsabilidades, y a quién debe dar explicaciones. En el análisis para determinar a quién corresponde rendir cuentas se subrayan algunas de las más serias limitaciones relativas a la responsabilidad de los Estados y de los agentes no estatales.

La segunda parte examina las diversas vías que pudieran utilizarse en los planos nacional e internacional para que los Estados y otras instituciones rindiesen cuentas en el contexto posterior a 2015. Analiza cómo los derechos humanos pueden contribuir a colmar las lagunas en los procesos e instituciones de rendición de cuentas, incluidos los mecanismos creados con ese fin en el contexto específico de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

La tercera parte tiene visión de futuro y esboza un marco para integrar la rendición de cuentas desde la perspectiva de los derechos humanos en la agenda posterior a 2015. Propone criterios de derechos humanos para dar prioridad a cuestiones que es perentorio abordar en esa agenda, y concluye con algunas recomendaciones relativas a los objetivos globales, las metas y los indicadores posteriores a 2015 y al perfeccionamiento de la rendición de cuentas sobre esas cuestiones.



© UNDP

Primera parte

**LOS OBJETIVOS DE
DESARROLLO DEL MILENIO,
LOS DERECHOS HUMANOS
Y LA RENDICIÓN
DE CUENTAS**

Capítulo I.

Rendición de cuentas: la perspectiva desde los derechos humanos

La «rendición de cuentas» es la piedra angular del marco de los derechos humanos, que es esencialmente un sistema de normas y prácticas que rigen la relación entre el individuo y el Estado o las autoridades. Las normas de derechos humanos establecen los derechos y libertades que incluyen a toda persona, por el simple hecho de su condición humana, y los correspondientes deberes de quienes ocupan cargos de autoridad o ejercen formas de poder. Desde la perspectiva de los derechos humanos, por rendición de cuentas se entiende la relación entre las autoridades y otros **titulares de deberes** y los **titulares de derechos** que se ven afectados por las decisiones y acciones de los primeros.

A pesar de su relevancia para la práctica de los derechos humanos, durante mucho tiempo la rendición de cuentas ha recibido mayor atención principalmente en las esferas del desarrollo, la gobernanza, la política, el derecho, la ética, los negocios y el activismo. Si bien la definición y las funciones del concepto varían en función de las diferentes disciplinas, en la mayoría de los contextos de política pública se entiende por rendición de cuentas la obligación que tienen las autoridades de asumir la responsabilidad de sus decisiones, de responder de su gestión ante los afectados, de dar explicaciones y justificar su actuación, y de someterse a sanciones ejecutorias cuando su actuación, o la justificación presentada, resultara insatisfactoria³⁷. La mayoría de las publicaciones en materia de rendición de cuentas en la esfera del desarrollo gira en torno a estos tres **elementos constitutivos**: la responsabilidad, la obligación de dar explicaciones y la capacidad para imponer sanciones³⁸.

La rendición de cuentas tiene una función correctiva, y permite atender quejas tanto individuales como colectivas e imponer

La **responsabilidad** supone que quienes ocupan cargos de autoridad tienen funciones y normas de actuación claramente definidas, lo que permite una evaluación transparente y objetiva de su conducta.

La **obligación de dar explicaciones** exige a quienes ocupan cargos de autoridad la presentación de justificaciones convincentes acerca de sus funciones y sus decisiones ante las personas afectadas, incluso toda la ciudadanía, los votantes que han investido de autoridad a esos funcionarios y las instituciones de supervisión correspondientes.

La **capacidad de imponer sanciones** exige que las instituciones públicas establezcan mecanismos destinados a verificar si los funcionarios públicos y las instituciones acatan las normas establecidas, a imponer sanciones a los funcionarios que no las respeten, y a garantizar la adopción de medidas correctivas y reparaciones, cuando sea necesario.

sanciones a las personas e instituciones responsables cuando ocurren infracciones. Por otra parte, la rendición de cuentas tiene también una función preventiva, y contribuye a evaluar el buen funcionamiento de los diferentes aspectos de las políticas aplicadas o de los servicios prestados, para promover su consolidación, y determinar los aspectos que requieren ajustes. Asimismo, puede contribuir a mejorar la formulación de las políticas al identificar fallas sistémicas que es necesario eliminar para aumentar la eficacia y receptividad de los sistemas de prestación de servicios.

Los derechos humanos pueden aportar una importante contribución a la interpretación del concepto de rendición de cuentas en la esfera del desarrollo. El marco normativo de los derechos



© CIF-OIT / Gio Palazzo

humanos, y los procesos empleados en su aplicación, pueden contribuir a aprovechar las diferentes dimensiones de la rendición de cuentas ya mencionadas. En este capítulo se exploran posibles maneras de valerse de esas características distintivas de la rendición de cuentas en la esfera de los derechos humanos para mejorar la formulación de políticas por lo que se refiere a los Objetivos de Desarrollo del Milenio y su marco sucesor.

Desde la perspectiva de los derechos humanos, la rendición de cuentas en materia de desarrollo puede conceptualizarse en torno a tres grupos de normas de derechos humanos. Tomadas en su conjunto, constituyen las condiciones en las que los funcionarios y las instituciones pueden ser considerados responsables de su actuación, están obligados a responder ante quienes representan y están sujetos a sanciones de obligatorio cumplimiento llegado el caso.

En primer lugar, el marco de los derechos humanos contribuye a definir las **responsabilidades** sustantivas de los funcionarios públicos, al establecer obligaciones específicas por las que debe guiarse su conducta. En virtud del derecho internacional en materia de derechos humanos, todos los Estados (y cada funcionario local, nacional e internacional nombrado por un Estado) tiene la obligación de respetar, proteger y cumplir todos los derechos que dicho Estado ha reconocido

al ratificar esos tratados de derechos humanos e incorporado en su ordenamiento jurídico interno. Las obligaciones contraídas con arreglo a esos tratados incluyen no solo los derechos civiles y políticos sino también los derechos económicos, sociales y culturales, todos los cuales son pertinentes para los objetivos sustantivos de la política de desarrollo sobre la que tienen facultad decisoria las autoridades.

En segundo lugar, las normas de derechos humanos también definen las libertades y derechos que los funcionarios públicos deben garantizar y sobre los que deben **dar explicaciones** a la ciudadanía y a toda otra persona que se vea afectada por sus decisiones. Una de las condiciones esenciales de la rendición de cuentas es la existencia de una serie de derechos y garantías procesales que permiten supervisar la actuación de los funcionarios; recopilar, verificar y comunicar información, y ponerla en conocimiento de las autoridades civiles y judiciales. Esos derechos incluyen el derecho a la información y a la participación en los asuntos públicos, así como las libertades de expresión, reunión y asociación. Cuando no es posible ejercer esos derechos, las personas víctimas de abuso (o los testigos de los abusos) no pueden documentar, dar a conocer o atender las reclamaciones contra las personas o instituciones autores de esos abusos.

En tercer lugar, los principios y mecanismos de los derechos humanos contribuyen a **hacer cumplir** la rendición de cuentas y a atender las reclamaciones de reparación adecuada. Los principios del debido proceso y del derecho a la tutela jurisdiccional efectiva constituyen el tercer pilar esencial de la rendición de cuentas. Para que la rendición de cuentas pueda funcionar como es debido es necesario que exista, por una parte, un poder judicial independiente que aplique de manera imparcial normas que rigen la práctica de la prueba y esté facultado para juzgar, sancionar y ordenar diversas formas de reparación y, por la otra, mecanismos no judiciales de derechos humanos, como pueden ser las comisiones nacionales de derechos humanos. Con todo, en la esfera de la política económica y social reviste igual importancia la existencia de procedimientos administrativos justos y transparentes para la solución de los reclamos y la definición de responsabilidades.

Cuando se combina el concepto de responsabilidad oficial, el ejercicio de los derechos procesales y la posibilidad de recurrir a un sistema de justicia equitativo y funcional se obtiene un modelo de rendición de cuentas viable. Es posible exigir de los funcionarios e instituciones que rindan cuentas de su gestión con arreglo a las normas aceptadas en materia de responsabilidad y también imponer sanciones a quienes, por acción u omisión, permiten que ocurran, o perduren, violaciones de derechos aplicando procedimientos transparentes, basados en principios y, a su vez, sujetos a fiscalización. La importancia de este último punto merece explicaciones adicionales. Significa que no se pueden interponer acusaciones de índole general contra los funcionarios. En la esfera de los derechos humanos, se puede pedir cuentas a los funcionarios y a las instituciones y (en caso necesario) aplicar sanciones jurídicas o administrativas solo por motivos limitados y específicos que están sujetos a las normas sobre admisibilidad de las pruebas. Por otra parte, las leyes de derechos humanos protegen a los funcionarios contra los abusos del derecho, incluidas las acusaciones de infracciones infundadas, exageradas o generalizadas.

A los efectos de esta publicación, y en el contexto de los debates sobre la agenda para el desarrollo después de 2015, se considera que

existen mecanismos de rendición de cuentas en la esfera de los derechos humanos cuando se han adoptado prácticas y procedimientos que:

- ▶ Obligan a quienes ocupan cargos de autoridad, o a sus instituciones, a asumir la responsabilidad de sus acciones y a dar explicaciones y justificaciones ante quienes tienen la obligación de rendir cuentas, con arreglo a normas de conducta y desempeño que reflejen y reafirmen las normas internacionales de derechos humanos;
- ▶ Rigen la aplicación de sanciones o medidas correctivas apropiadas a las autoridades si se demuestra que su actuación ha violado obligaciones en materia de derechos humanos. Asimismo, los procedimientos empleados para evaluar su gestión e imponer sanciones judiciales, administrativas o de otra índole deben reflejar y ajustarse a las normas internacionales de derechos humanos, y
- ▶ Permiten que las personas que viven en la pobreza y que se han visto privadas de su derecho a recurrir a mecanismos justos y transparentes puedan hacer valer su reclamación contra las autoridades, y a obtener reparación adecuada en caso de que haya ocurrido violación de sus derechos.

A. Responsabilidad: razón de ser de la rendición de cuentas

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio no pretendían ser un programa de desarrollo completo, ya que abarcaban un número reducido de resultados de desarrollo humano cuantificables y mensurables (en gran parte). Por el contrario, los nueve principales tratados de derechos humanos de las Naciones Unidas y la multitud de declaraciones y directrices que puntualizan sus disposiciones son mucho más completos y establecen las garantías mínimas universales para una vida con dignidad³⁹. Constituyen un marco más amplio de normas sustantivas y de procedimientos que el formulado en los compromisos más limitados de los actuales Objetivos de Desarrollo del Milenio, y deberían servir de principal punto de referencia a la hora de decidir cuáles han de ser las responsabilidades de los Estados en el marco posterior a 2015.

Las normas de derechos humanos se derivan de las normas vinculantes plasmadas en los

Recuadro 1. Definición de responsabilidades: aspectos comprendidos en la rendición de cuentas

Rendición de cuentas sobre las medidas y también sobre los resultados: las normas de derechos humanos imponen obligaciones por lo que se refiere tanto a las actividades como a los resultados. Desde la perspectiva de los derechos humanos, en el contexto de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, los Estados deberían rendir cuentas no sólo sobre los *resultados* obtenidos, sino también acerca de su *labor en materia de políticas*, los *procesos* empleados y los *recursos* invertidos.

Rendición de cuentas sobre todos los derechos humanos: los Estados no pueden subordinar ciertos derechos a otros, sino que deben velar por la protección de todos los derechos reconocidos en las normas internacionales, sean de índole civil, política, económica, social o cultural. No se puede decir que un enfoque del desarrollo está basado en los derechos humanos si se sacrifican las libertades políticas en nombre de la lucha contra la pobreza, o se reconoce el valor de la participación, pero no se tienen en cuenta las obligaciones en materia de derechos económicos y sociales.

Rendición de cuentas sobre todas las obligaciones, tanto positivas como negativas: los Estados están obligados a **respetar** los derechos humanos, absteniéndose de injerencia directa o indirecta en el disfrute de los mismos (como puede ser el caso del empleo de la fuerza para desalojar a personas de sus hogares), y también a **proteger** los derechos humanos adoptando medidas de prevención, investigación y sanción, y garantizando reparación adecuada en casos de infracción por terceros (por ejemplo, mediante la adopción de medidas de regulación y la imposición de sanciones a las empresas que tengan prácticas laborales discriminatorias contra las mujeres). Por otra parte, los Estados tienen obligaciones positivas de **promover** el pleno disfrute de los derechos humanos, debiendo adoptar medidas legislativas, administrativas, judiciales, presupuestarias y de otra índole con el fin de crear condiciones que conduzcan a la plena realización de esos derechos. Por consiguiente, los derechos humanos requieren la intervención activa en materia de políticas y no solamente abstenerse de tomar medidas perjudiciales.

Rendición de cuentas sobre el ritmo de progreso y las prioridades: Si bien las medidas necesarias para lograr la plena realización de los derechos económicos, sociales y culturales pueden adoptarse paulatinamente (**realización progresiva**), los Estados deberían destinar los **mayores recursos disponibles** para avanzar lo más rápidamente posible, valiéndose de los recursos nacionales y la cooperación internacional. Las estrategias y los planes de acción nacionales, respaldados por indicadores y puntos de referencia, deberían describir los procedimientos que emplearán

los Estados para alcanzar su objetivo y los plazos que se han fijado. Los Estados deben evitar **retroceder** de manera deliberada (reincidencia), incluso en períodos de recesión económica. Tienen la **obligación fundamental** de priorizar el cumplimiento de los niveles mínimos esenciales en cuanto a los derechos económicos, sociales y culturales para todos, independientemente de su nivel de desarrollo económico y, muy especialmente, de todo otro objetivo de índole económica y política, incluida la asignación de recursos.

Rendición de cuentas sobre el cumplimiento de ciertas normas de servicios: los Estados deben **asegurar que los servicios sociales se ajustan a determinados criterios**. Por ejemplo, los servicios de salud deberían ser accesibles, asequibles (desde los puntos de vista físico, económico y geográfico), satisfactorios (sensibles a las diferencias culturales o de género, por ejemplo) y tener la calidad adecuada.

Rendición de cuentas sobre la lucha contra la desigualdad y la discriminación: los Estados tienen el deber de **eliminar la discriminación y garantizar la igualdad sustantiva** en el disfrute de los derechos en todos los planos. Además de abstenerse de adoptar leyes, políticas, programas y presupuestos discriminatorios, los Estados deberían tomar medidas específicas, deliberadas y orientadas a metas precisas que permitan garantizar a toda la población el disfrute de todos sus derechos en pie de igualdad, no sólo en teoría sino también en la práctica. Varios instrumentos internacionales establecen obligaciones específicas en cuanto a la eliminación de la discriminación por motivos de género, raza, etnia, edad, discapacidad y pertenencia a un grupo indígena.

Rendición de cuentas ante poblaciones más allá de las fronteras nacionales: las **obligaciones de los Estados en materia de derechos humanos se extienden más allá de sus fronteras**. Están obligados a cooperar en el plano internacional para lograr la plena realización de los derechos humanos, sobre todo los derechos económicos, sociales y culturales (que dependen en mayor medida de los recursos disponibles y de la coherencia de las políticas económicas internacionales). Los Estados que estén en condiciones de hacerlo deberán prestar asistencia internacional (financiera, técnica y de otro tipo) a aquellos Estados que carecen de los recursos necesarios para cumplir cuando menos los niveles mínimos en relación con los derechos económicos, sociales y culturales. Asimismo, los Estados tienen la obligación de abstenerse de aplicar medidas políticas bilaterales o multilaterales o de crear condiciones que pudieran limitar el disfrute de los derechos humanos en otros países.

tratados internacionales, así como de las normas «indicativas» recogidas en declaraciones y programas de acción reconocidos internacionalmente. En esas normas también inciden la constitución, la legislación y las sentencias interpretativas de los tribunales de los distintos países. Las normas dejan algún margen a los Estados, dentro de ciertos parámetros, para determinar la línea de conducta más recomendable que permita hacer realidad los derechos humanos en los planos económico y social y en otras esferas que son fundamentales para el desarrollo. Al mismo tiempo, están concebidas para que los Estados y observadores puedan evaluar la idoneidad y sensatez de las políticas de desarrollo y la actuación de un Estado. A lo largo de los años, las normas de derechos humanos se han ido definiendo cada vez con más claridad y con un mayor grado de especificidad, a través de la jurisprudencia internacional y la interpretación autorizada de los órganos internacionales y regionales de derechos humanos.

En el recuadro 1 se describen sucintamente los principios y deberes fundamentales en materia de derechos humanos de que son responsables los Estados por lo que respecta a la formulación de políticas de desarrollo en los planos nacional e internacional. Se subrayan las principales obligaciones (que a menudo quedan relegadas a un segundo plano) contraídas por los Estados, y sobre las cuales han accedido a rendir cuentas, al adherirse a los tratados internacionales básicos de derechos humanos. Estos incluyen el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, y la Convención sobre los Derechos del Niño. Cabe señalar que el 90 por ciento de los Estados han ratificado cuatro o más de los principales tratados, y que por lo menos uno ha sido ratificado por todos los Estados.

B. Obligación de dar explicaciones: fomento de la ciudadanía activa y la sensibilidad del Estado

Esta dimensión de la rendición de cuentas se refiere a la posibilidad de exigir a quienes ocupan cargos de autoridad que den una justificación razonable de su comportamiento

ante aquellos en cuyo nombre ejercen esa autoridad. Se trata del aspecto relacional de la rendición de cuentas. La obligación de dar explicaciones es un proceso dinámico de continua interacción en que se contraponen el Estado, las personas y otras fuerzas como la sociedad civil y las instituciones del mercado⁴⁰. Por lo que se refiere al desarrollo, en muchos casos existe una relación asimétrica de poder entre las personas y las instituciones públicas, y entre los proveedores de servicios sociales y las personas y comunidades que reciben esos servicios⁴¹. Los derechos humanos transforman esas asimetrías al reformular la relación en términos de titulares de deberes y titulares de derechos, lo que aumenta la capacidad de las personas para controlar la actuación de las instituciones públicas, como cuestión de derecho, y exige mayor agilidad y transparencia de parte de esas instituciones como cuestión de obligación jurídica.

Las normas de derechos humanos también tienen que ver con las desigualdades entre los grupos sociales y las asimetrías de poder en el seno de las sociedades. La comunidad internacional ha adoptado una serie de acuerdos internacionales de derechos humanos con el fin de hacer frente a la situación en que se encuentran determinados sectores de la población que padecen discriminación sistémica, como las mujeres, las personas con discapacidad y los pueblos indígenas. Esas normas establecen un marco general para luchar contra la discriminación y lograr que puedan disfrutar de todos sus derechos. Asimismo, incluyen medidas de acción afirmativa orientadas a lograr su plena participación en la toma de decisiones y a garantizar un acceso equitativo a la justicia en casos de violaciones. Por lo tanto, las normas e instrumentos de derechos humanos en materia de discriminación permiten un mayor grado de precisión para determinar «ante quién» deben responder los titulares de deberes.

Los derechos humanos no son impuestos desde arriba por las instituciones del Estado, sino que son el fruto del activismo de la ciudadanía (reivindicación de los derechos en el marco de un contrato social entre gobernantes y gobernados, incluidos los no ciudadanos). Por consiguiente, la obligación de explicar sus decisiones ante los titulares de derechos supone la creación de

condiciones propicias para la participación democrática real y la participación activa de la población en la formulación, vigilancia e impugnación de las políticas que afectan sus vidas. De ello se desprende que la protección de los derechos civiles y políticos es crucial para la existencia y el florecimiento de las condiciones propicias para exigir la presentación de explicaciones. Para que los detentores de poder den cuenta de sus acciones y decisiones ante toda la población, la ciudadanía debe tener libertad para cuestionar su actuación, tener acceso a la información que pudiera ser necesaria para evaluar si las justificaciones presentadas son razonables y tener la posibilidad de impugnarlas públicamente y de expresar su disconformidad si estimasen que no lo son. Como todo ello no suele ser un empeño individual, es esencial que se respeten los derechos a la libertad de reunión y de asociación para que los colectivos, ya sean estos sindicatos, grupos de derechos humanos u organizaciones de tipo comunitario, puedan expresar sus dudas acerca de las políticas públicas. Los instrumentos internacionales en materia de derechos civiles y políticos establecen condiciones muy estrictas a la posible restricción de ciertos aspectos de esos derechos, e incluyen criterios objetivos

La representación política es parte integrante de la calidad de vida. Intrínsecamente, la posibilidad de participar como ciudadanos de pleno derecho, de expresar su parecer en la formulación de políticas, de disentir sin temor y de manifestarse en contra de lo que se considera malo son libertades fundamentales. Desde un punto de vista práctico, la representación política puede servir de correctivo a la política de los poderes públicos: puede obligar a los dirigentes y a las instituciones públicas a rendir cuenta de sus actos, a revelar lo que la gente necesita y lo que considera de valor, y a llamar la atención sobre las principales carencias. Por otra parte, la representación política reduce los riesgos de conflictos y favorece que se llegue a un consenso acerca de las cuestiones clave, lo que redundará en beneficio de la eficiencia económica, la equidad social y la participación del mayor número en la vida pública.

Fuente: Informe de la Comisión sobre la Medición del Desempeño Económico y el Progreso Social (Comisión Stiglitz-Sen-Fitoussi), 2009. Versiones francesa e inglesa disponibles en www.stiglitz-sen-fitoussi.fr.

para evaluar la necesidad, legitimidad y proporcionalidad de toda medida restrictiva que pudiera tener el efecto de evitar que las políticas de desarrollo sean objeto de examen público.

En su trabajo seminal sobre los vínculos entre las libertades políticas y los resultados de desarrollo, Amartya Sen destacó el valor intrínseco e instrumental de esos derechos⁴². Los derechos a la libertad de expresión, de información, etc., son un bien inherente en sí mismos y, además, contribuyen a estimular la presentación de explicaciones, obligando a las autoridades a rendir cuentas ante la ciudadanía, con el fin de aprovechar la experiencia derivada de las deficiencias del pasado y mejorar la prestación de los servicios sociales. Por otra parte, Amartya Sen ha puesto de relieve el papel constructivo de esas libertades para fomentar la deliberación y contribuir a crear una cultura política más abierta en la que las opciones de política social y las asignaciones de recursos se justifiquen y debatan con la plena participación de las personas que tienen más en juego. A su vez, ese diálogo permite a las comunidades llegar a una interpretación común de las normas y valores que deberían regir la vida pública⁴³.

El valor, tanto instrumental como inherente, de un nivel más elevado de rendición de cuentas ante las personas y las comunidades afectadas ha sido destacado en las más recientes publicaciones relativas a las estrategias de desarrollo. Los estudios empíricos sobre el impacto de los enfoques de desarrollo participativo y de escala comunitaria llevados a cabo por organismos internacionales como el Banco Mundial indican que los enfoques participativos que promueven la activa participación de las comunidades en las decisiones relativas al desarrollo a nivel local, incluso dando el primer paso para la identificación y gestión de las inversiones a nivel comunitario, pueden contribuir en muchos casos a racionalizar el uso de los recursos destinados a satisfacer las necesidades de las comunidades y también servir para fomentar sistemas más responsables de prestación de servicios, a pesar de que resulta más difícil evaluar empíricamente su impacto «constructivo» a largo plazo en lo que atañe a la reforma de la gobernanza y la transformación social⁴⁴.

Sin embargo, otros estudios recomiendan cautela en relación con un enfoque demasiado simplista en cuanto a la creación de mecanismos de rendición de cuentas de abajo hacia arriba, y han puesto en duda la eficacia de aquellas intervenciones en la esfera del desarrollo que están dirigidas principalmente a estimular las solicitudes de rendición de cuentas a escala comunitaria sin incentivar al mismo tiempo una mayor receptividad y un mejor cumplimiento por parte de las principales instituciones⁴⁵. Recientes investigaciones empíricas revelan que la relación de rendición de cuentas no debe reducirse categóricamente a una prueba de fuerza entre la ciudadanía, los organismos estatales y los proveedores de servicios en la que se contraponen derechos y responsabilidades. Es posible promover una rendición de cuentas más eficaz cuando se la plantea como una cuestión de acción colectiva, que requiere soluciones de intermediación centradas en obtener compromisos mutuos de los proveedores y los usuarios, en el marco de la dinámica sociocultural de un determinado entorno⁴⁶. Desde la perspectiva de los derechos humanos, debería quedar claro que la interacción entre los titulares de derechos que exigen explicaciones y la respuesta de los titulares de deberes es también una relación matizada y compleja, que requiere un enfoque holístico que abarque todos los aspectos de la rendición de cuentas en un contexto determinado (véase el capítulo II).

Se podría decir que la receptividad del Estado y el activismo de la ciudadanía son las características que definen a un gobierno responsable. Para citar al PNUD, «el concepto de rendición de cuentas es fundamental para la gobernanza democrática, basada en los derechos, y para el desarrollo humano equitativo. Las sociedades democráticas e inclusivas se basan en un contrato social entre los Estados receptivos que rinden cuentas y una ciudadanía responsable y activa, en que se tienen en cuenta los intereses de los elementos más pobres y marginales»⁴⁷. Los derechos civiles y políticos tienen una importancia capital para estimular la rendición de cuentas por parte del Estado y el activismo de la ciudadanía, razón por la cual todo intento de medir o evaluar la gobernabilidad en un marco posterior a 2015 debería velar por el respeto de todas

las disposiciones pertinentes de los tratados internacionales relacionados con estos derechos.

C. Aplicación de sanciones: funciones preventivas y correctivas

La rendición de cuentas supone que una persona o institución tiene responsabilidades definidas, y también la obligación de responder por las acciones tomadas para cumplir con esas responsabilidades, estando sujeta a formas de sanción ejecutoria o medidas correctivas en caso de incumplimiento sin que existan buenas razones que lo justifique. La aplicación de sanciones no está limitada a la dimensión del castigo, y tiene la finalidad de asegurar el funcionamiento de mecanismos justos y sistemáticos que permitan evaluar si las personas e instituciones acatan las normas aprobadas en materia de responsabilidad y adoptar las medidas correctivas pertinentes. De ello se desprende que la aplicación de sanciones es una dimensión complementaria para velar por el cumplimiento de las funciones preventivas y correctivas de la rendición de cuentas.

El marco de derechos humanos proporciona un fundamento sólido para exigir rendición de cuentas, así como un medio potencialmente eficaz para hacerlo. Los derechos implican reparación adecuada, es decir, mecanismos que la ciudadanía puede utilizar para hacer valer sus derechos si están convencidos de que han sido violados⁴⁸. Los Estados tienen la obligación de proporcionar reparación adecuada y medios para hacer respetar los derechos humanos. Ello puede suponer la incorporación de las normas internacionales de derechos humanos en su ordenamiento jurídico interno, la adopción de procedimientos jurídicos y administrativos que permitan una investigación rápida y equitativa de las violaciones, el acceso oportuno y efectivo a los tribunales y la reparación adecuada si se demuestra que ha habido violación. La reparación puede adoptar diversas formas como, por ejemplo, la indemnización, la rehabilitación y la garantía de que el hecho no volverá a repetirse.

Si bien el derecho a exigir reparación adecuada se expresa en términos del acceso a los tribunales competentes, los mecanismos judiciales no son el único medio de imponer sanciones tratándose

de derechos humanos. Como se examina en la segunda parte, los órganos cuasi-judiciales, las comisiones nacionales de derechos humanos, los defensores del pueblo y los órganos parlamentarios de derechos humanos también pueden contribuir al logro de la plena realización de esos derechos. Asimismo, pueden contribuir a asegurar el cumplimiento de los derechos humanos algunos mecanismos de rendición de cuentas no concebidos específicamente para la protección de esos derechos, como es el caso de los organismos encargados de hacer cumplir la ley, los órganos reguladores de sectores específicos o los procedimientos administrativos de presentación de quejas.

Los tribunales son el mecanismo vinculado más generalmente con el cumplimiento de los derechos humanos, a pesar de que el sistema de justicia oficial es sólo uno de los múltiples elementos que integran un sistema nacional de rendición de cuentas eficaz (véase la segunda parte). En principio, los métodos judiciales destinados a hacer cumplir los derechos humanos son importantes ya que – cuando se dan ciertas condiciones previas – permiten garantizar el debido respeto de las normas y la imposición de sanciones en casos de faltas graves. Sin embargo, los procesos judiciales pueden ser largos y costosos y estar fuera del alcance de la mayoría de quienes viven en la pobreza. A veces se considera que los litigios son un medio punitivo impropio para exigir rendición de cuentas a las autoridades públicas y los políticos, o para dar prioridad a las reclamaciones individuales sobre los intereses sociales más amplios.

Sin embargo, cada día está más claro que los mecanismos judiciales en el campo del desarrollo son muy eficaces para alcanzar dos objetivos interrelacionados: la rendición de cuentas correctiva y la rendición de cuentas preventiva. Gran número de publicaciones ha confirmado que, cuando se dan las condiciones adecuadas, los fallos de los tribunales en cuestiones de derechos económicos y sociales pueden tener importantes repercusiones para salvar vidas y proteger a los pobres⁴⁹. Por ejemplo, el fallo de un tribunal que ordenó la distribución de tratamiento antirretroviral podría haber contribuido a salvar hasta un millón de años de vidas humanas solamente en Sudáfrica,

como resultado de la movilización social sobre ese tema⁵⁰. Asimismo, se ha estimado que en la India 350.000 niñas pueden ir ahora al colegio gracias a la introducción del plan de comidas escolares del mediodía, como resultado del fallo en un caso sobre el derecho a la alimentación presentado ante el Tribunal Supremo de la India⁵¹. Los reclamos ante los tribunales relacionados con cuestiones socioeconómicas son ahora una «característica permanente y destacada del proceso de formulación de políticas»⁵².

Como evidencian los casos mencionados en la esfera de los derechos económicos y sociales, muchos fallos judiciales han establecido que la privación de derechos obedecía a deficiencias sistémicas de las políticas y no a negligencia de ciertas personas. Si bien los tribunales pueden imponer sanciones a personas determinadas en caso de que incumplan sus deberes, también pueden promover cambios estructurales e institucionales positivos. La reclamación de derechos ante los tribunales, que a menudo es estimulada o va acompañada por movilización social, ha contribuido a salvar vidas, estimulado el diálogo sobre las políticas y fortalecido la rendición de cuentas, la reflexión social y el control de las opciones de política pública. Si bien no cabe duda de que es necesario llevar a cabo investigaciones empíricas adicionales, no se deberían subestimar los resultados que es posible obtener recurriendo a la vía judicial para exigir el cumplimiento de la rendición de cuentas en la esfera del desarrollo.

Por lo que se refiere a la rendición de cuentas en materia de derechos humanos, las sanciones se aplican generalmente a nivel nacional. Resulta sumamente difícil lograr el cumplimiento de sanciones en materia de rendición de cuentas sobre derechos humanos en el plano internacional debido a la naturaleza precaria y poco democrática de la mayoría de los foros y mecanismos de gobernanza política y económica de nivel mundial, y a las limitadas facultades ejecutivas de los órganos internacionales de derechos humanos. Sin embargo, como se analiza en la segunda parte, los mecanismos internacionales de derechos humanos y otros órganos de control pueden cumplir una importante función en la supervisión, fomento y ejecución de las normas de derechos humanos a nivel nacional.

CapítulolI.

¿Quién debe rendir cuentas?

En las exposiciones tradicionales sobre derechos humanos y buen gobierno se consideraba que la rendición de cuentas tenía que ver mayormente con la relación entre el Estado y la ciudadanía y otras personas bajo su jurisdicción. En virtud del derecho internacional de los derechos humanos, los Estados tienen la responsabilidad primaria y primordial de respetar y proteger los derechos de la población que vive en su territorio o está bajo su control efectivo. La proliferación de entidades internacionales que operan en la esfera del desarrollo – empresas, instituciones económicas multilaterales y nuevos donantes – exige formular un enfoque más multidimensional. Diversos procesos que guardan relación con la globalización, incluida la descentralización política, la privatización de los servicios públicos y las grandes transformaciones de la economía mundial, han multiplicado

tanto el número como la complejidad de las interrelaciones entre las instituciones que sientan las pautas del desarrollo. El vínculo entre el Estado y la ciudadanía forma parte ahora de una red más compleja de responsabilidades interrelacionadas.

En la Declaración del Milenio, la Asamblea General reconoció la complejidad de la situación al enunciar el principio de responsabilidad compartida. La declaración hacía hincapié en las responsabilidades de los países industrializados para sentar las pautas del desarrollo mundial y recababa mayor coherencia política y coordinación a nivel internacional, sobre todo en las esferas del comercio, la ayuda, la deuda y las finanzas. Asimismo, la Declaración destacaba la necesidad de brindar oportunidades a las



entidades de desarrollo no estatales. Los Estados Miembros decidieron crear estrechas alianzas con el sector privado y con las organizaciones de la sociedad civil con vistas a la erradicación de la pobreza y, específicamente, alentaron a la industria farmacéutica a que diera pasos para aumentar la asequibilidad y accesibilidad de los medicamentos esenciales para las poblaciones necesitadas de los países en vías de desarrollo⁵³. Sin embargo, el concepto de responsabilidad compartida no ha llevado en la práctica a una atribución más clara de las funciones respectivas de los diversos protagonistas que intervienen en el proceso de desarrollo. Si el alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio es responsabilidad de todas las partes, se corre el riesgo de que, en la práctica, nadie dé cuentas de nada.

Este capítulo examina las responsabilidades en materia de derechos humanos de diversas entidades públicas que cumplen una importante función en los programas de desarrollo actuales y futuros. Entre ellos destacan: los gobiernos nacionales y locales y otras instituciones del Estado; los terceros países; las empresas; las instituciones intergubernamentales; los organismos multilaterales de desarrollo y las instituciones financieras.

Los estudios sobre la gobernanza democrática suelen establecer una distinción entre dos tipos de rendición de cuentas: vertical y horizontal. Se dice que la rendición de cuentas es vertical cuando la ciudadanía pide cuentas directamente a los gobernantes (el caso más obvio son las elecciones periódicas). Se habla de rendición de cuentas horizontal cuando, por ejemplo, un funcionario u organismo del Estado está facultado para exigir explicaciones e imponer sanciones a otros. En la etapa actual de aceleración de la globalización, estos dos ejes de la rendición de cuentas se entretajan, formando una red más amplia que incluye múltiples organismos públicos, diversos agentes de la sociedad civil, el sector privado, otros gobiernos e instituciones internacionales.

En reconocimiento de estas nuevas interacciones y relaciones de poder, comienza a perfilarse un concepto multidimensional de la rendición de cuentas sobre los derechos humanos como

respuesta a las transformaciones que se producen en los niveles estatal, supra estatal e infra estatal. En estudios recientes sobre el desarrollo se han expresado reservas acerca de los enfoques demasiado lineales en materia de rendición de cuentas, basados en las relaciones binarias entre el Estado y la ciudadanía y las relaciones agente - principal. Se ha producido una ampliación de los temas centrales en la práctica de los derechos humanos con el fin de abarcar las complejas interrelaciones entre el gran número de protagonistas. En lo que respecta a la formulación de las políticas, una de las principales consecuencias ha sido la necesidad de estudiar el aspecto sistémico de la rendición de cuentas (en vez de analizar aisladamente solo los diferentes mecanismos o los titulares de deberes) y de destacar la creación de incentivos para que los usuarios y los proveedores de servicios tomen medidas que redunden en el interés colectivo (que vengan a añadirse a las relaciones contenciosas, orientadas a encontrar solución a querellas individuales)⁵⁴.

En este capítulo no es posible abordar en detalle todas las entidades que influyen en los Objetivos de Desarrollo del Milenio y sus metas sucesoras. Se señalan diversas esferas en las que se han observado deficiencias en materia de rendición de cuentas bajo el régimen de los Objetivos y a las que debería prestarse atención en un régimen sucesor, y se resumen las responsabilidades específicas de algunos protagonistas desde la perspectiva de los derechos humanos. Las posibles soluciones y mecanismos para colmar estas lagunas en materia de rendición de cuentas son objeto de la segunda parte.

A. Rendición de cuentas por las entidades estatales a nivel nacional

Como se ha señalado en el capítulo anterior, los Estados tienen el deber de respetar, proteger y contribuir a la plena realización de los derechos humanos, y de proporcionar reparación eficaz cuando esos derechos se ven vulnerados. Esos deberes exigen que los Estados adopten medidas legislativas, administrativas, judiciales, fiscales y de otro tipo con el fin de crear condiciones propicias para que las personas

bajo su control efectivo puedan lograr la plena realización de todos sus derechos, incluidos los derechos económicos, sociales y culturales⁵⁵. Gran número de instituciones nacionales (incluidos los poderes ejecutivo, legislativo y judicial), que tienen responsabilidades bien definidas en el derecho administrativo y los estatutos nacionales, deben rendir cuentas sobre la formulación, aplicación, supervisión y evaluación de los programas de desarrollo y el impacto de los mismos en la esfera de los derechos humanos.

Las relaciones de rendición de cuentas entre instituciones nacionales son cada día más complejas, debido a la transición hacia lo que se ha dado en llamar la red de gobernabilidad. Las instancias ejecutivas dan explicaciones a las legislaturas acerca de sus decisiones. Los funcionarios públicos deben rendir cuentas ante los líderes políticos, que examinan minuciosamente sus decisiones en materia de políticas. Por su parte, los funcionarios públicos obedecen a una compleja cadena de mando interna. Las acciones y decisiones de los funcionarios y los políticos son sometidas a nuevo examen por diversos organismos independientes de regulación previstos en la ley (auditores generales, comisiones anticorrupción, oficinas del defensor del pueblo, comisiones nacionales de derechos humanos, etc.). Todas esas entidades están sometidas a un nivel de control superior por parte del poder judicial, que aplica normas constitucionales y jurídicas. En todos esos niveles podría haber interacción con sistemas informales, cuya influencia puede hacerse sentir. En esa red de gobernanza, puede ocurrir que en un momento dado algunas instituciones supervisen las decisiones adoptadas por otras y, más tarde, deban rendir cuentas por las decisiones que han tomado⁵⁶.

Falta de coherencia de las políticas nacionales

La complejidad de las líneas de rendición de cuentas a nivel del Gobierno central suele ser aún mayor en el caso de los ODM debido a la falta de coherencia y coordinación interministerial a nivel ejecutivo. El reconocimiento insuficiente de las interrelaciones entre diversos ámbitos de las

políticas, la limitada toma de conciencia acerca de las normas de derechos humanos por parte de los ministerios encargados de la política social, económica y fiscal, y la abierta competencia entre ministerios plantean serias dificultades por lo que se refiere tanto a la coherencia política interna como a la rendición de cuentas. Lo mismo ocurre a nivel internacional, cuando los negociadores de los acuerdos internacionales de inversiones, comercio, medioambiente u otras cuestiones no tienen en cuenta sus compromisos en materia de derechos humanos, ni tampoco los del otro Estado que participa en las negociaciones. En algunos casos, este problema se ve agravado debido a la limitada capacidad de los Estados.

Los derechos humanos atañen a todos los ministerios que tienen que ver con estas cuestiones, y no solo a los que tienen a su cargo esferas como la salud, la educación, la vivienda y el empleo, temas centrales de los Objetivos actuales. Incumben también a los ministerios de finanzas, comercio y relaciones exteriores, a los bancos centrales y a los ministerios responsables de la infraestructura y otros determinantes de la política económica y social. En muchos países, los ministerios de planificación han cumplido una función de primerísimo orden para garantizar la coordinación de las políticas entre las instituciones públicas y, en algunos casos, han contribuido directamente a lograr la armonización del desarrollo con los compromisos en materia de derechos humanos. Por otra parte, puede haber ruptura de la responsabilidad ejecutiva cuando se produce un cambio de gobierno y se ve interrumpida la continuidad de las políticas de desarrollo a largo plazo. En muchos países se da preferencia deliberadamente a las iniciativas de desarrollo a corto plazo, que permiten a la administración afirmar que los beneficios obtenidos obedecen a las medidas que ha adoptado.

Desafíos relacionados con la descentralización

La participación de los gobiernos locales en la formulación y aplicación de los programas de desarrollo local va en constante aumento. Los gobiernos locales, municipales y regionales

también cumplen una importante función en la promoción y protección de los derechos humanos, ya que el Gobierno central ha delegado en esos niveles muchos de los servicios sociales esenciales. En las últimas décadas, la descentralización de los recursos y la transferencia de competencias a los gobiernos locales elegidos democráticamente ha sido una característica destacada de la política de desarrollo internacional y de la reforma de la gobernanza en todo el mundo. La descentralización ha sido defendida con vigor por los donantes y las instituciones internacionales, quienes aducen que estas medidas promueven la rendición de cuentas y la capacidad de respuesta de los proveedores de servicios públicos a sus usuarios⁵⁷.

Cuando su formulación, aplicación y supervisión son adecuadas, la descentralización de las competencias administrativas, fiscales y políticas puede contribuir a mejorar la rendición de cuentas en la esfera de los derechos humanos. En principio, las instituciones descentralizadas pueden ser supervisadas más directamente por los titulares de los derechos. Cuando ello va unido a la recopilación de datos desglosados, se facilita la detección de la discriminación y las desigualdades locales y se ponen en evidencia casos de exclusión social que las estadísticas nacionales podrían no revelar⁵⁸. Por otra parte, la descentralización puede promover la aparición de formas de participación sólidas y directas a nivel comunitario, lo que permite reforzar el control de los gobiernos locales y promueve formas de desarrollo más dinámicas. El mayor nivel de rendición de cuentas por parte de los gobiernos locales también puede mejorar la eficiencia, aceptabilidad, calidad y accesibilidad de los servicios que prestan⁵⁹. En algunos casos, la descentralización se promueve como una manera de gestionar conflictos y evitar la competencia de suma cero por los escasos recursos locales.

Sin embargo, la investigación empírica acerca de la descentralización del poder y sus efectos sobre la reducción de la pobreza indica que su eficacia depende en buena medida de otros factores como, por ejemplo, la orientación política del Gobierno central y los intereses de los distintos grupos políticos interesados en hacerse con el poder a nivel local⁶⁰.

Asimismo, los estudios en que se ha analizado la descentralización desde la perspectiva de los derechos humanos han demostrado que ésta puede resultar contraproducente para la rendición de cuentas cuando las entidades públicas locales no están debidamente facultadas o carecen de recursos, o cuando no se han establecido a nivel nacional mecanismos adecuados de rendición de cuentas para supervisar las actividades de los gobiernos locales y garantizar la fiscalización por parte de la ciudadanía⁶¹. Los conflictos o la confusión en cuanto a la competencia jurisdiccional de las autoridades locales y centrales puede llevar a que se tomen decisiones erróneas o a que no se asuman las correspondientes responsabilidades. Cuando la supervisión central es deficiente, la descentralización puede exacerbar las divisiones sociales y promover el clientelismo, la compra de votos, la corrupción y el control por las élites locales⁶², que son todos contraproducentes para la rendición de cuentas y, en algunos casos, promueven la impunidad de las violaciones de los derechos humanos.

Deficiencias de la administración tributaria

La política tributaria es un instrumento clave para la movilización de los recursos que pueden destinarse a inversiones que guardan relación con los derechos humanos, especialmente los derechos económicos y sociales. También desempeñan un papel fundamental para corregir las desigualdades sociales y económicas, reforzar los vínculos en materia de rendición de cuentas entre un Estado y sus habitantes, y fomentar un sentimiento de solidaridad y las bases del contrato social.

Las políticas tributarias progresivas no discriminatorias aplicadas por autoridades fiscales capaces y responsables permiten generar elevados ingresos para los programas económicos y sociales y, por lo tanto, son un factor importante para consolidar la capacidad del Estado. La movilización de ingresos mediante políticas tributarias equitativas es un aspecto central del deber del Estado para utilizar y generar el máximo de recursos disponibles con vistas a la realización progresiva de los derechos

económicos y sociales⁶³. Si todos los países en desarrollo pudieran recaudar por concepto de impuestos una cifra equivalente tan sólo al 15 por ciento de sus ingresos nacionales, porcentaje mínimo comúnmente aceptado, e inferior en un 15 por ciento a la de la mayoría de los países industrializados, sería posible generar ingresos adicionales que ascenderían a unos 198.000 millones de dólares, cifra que casi duplica el total de los recursos destinados a la ayuda al desarrollo⁶⁴.

Los sistemas tributarios eficientes, equitativos y dotados de medios adecuados pueden contribuir a potenciar la capacidad de respuesta y la responsabilidad de los gobiernos, razón por la cual son uno de los elementos capitales de la rendición de cuentas. Los datos de que se dispone demuestran que cuando sus ingresos provienen en buena medida de impuestos internos, los gobiernos tienen mayores incentivos para rendir cuentas ante sus contribuyentes; se estimula su capacidad de respuesta, la rendición de cuentas y la adopción de decisiones representativas, y al mismo tiempo se ve reforzada la capacidad de las instituciones públicas⁶⁵. Recientes investigaciones indican que en el período comprendido entre 1971 y 1997 la transición democrática observada en algunos Estados obedeció en buena medida a la confrontación entre el Estado y la ciudadanía en relación con los servicios públicos y los ingresos fiscales⁶⁶.

En este sentido, las políticas tributarias son un instrumento importante para aumentar la legitimidad, receptividad y capacidad de un Estado, sobre todo a nivel local. El activismo de la ciudadanía que reclama su derecho a la participación inclusiva en la política tributaria puede contribuir a asegurar que la recaudación de impuestos sea efectiva, no discriminatoria y responsable. Asimismo, el grado de compromiso y la capacidad de acción de los titulares de derechos son elementos fundamentales para garantizar la utilización adecuada y eficaz de los fondos movilizados, con el fin de satisfacer prioridades de desarrollo que promueven los derechos económicos y sociales, y también para velar por la aplicación de sanciones destinadas a prevenir conductas como la corrupción y la evasión fiscal transfronteriza, que comprometen la integridad del sistema tributario.

La evasión del pago de impuestos provoca una merma endémica de los ingresos disponibles para la plena realización de los derechos, especialmente en países que tienen elevados índices de pobreza y desigualdad, y una base fiscal reducida⁶⁷. Se ha estimado que, debido a la evasión tributaria, en todo el mundo los gobiernos dejan de percibir anualmente 3,1 billones de dólares, lo que equivale aproximadamente a la mitad del costo total de la atención de la salud a nivel mundial⁶⁸. Si bien los países de altos ingresos se encuentran entre los más afectados en términos absolutos, los países de bajos y medianos ingresos son particularmente vulnerables a esas pérdidas⁶⁹. Se ha estimado que en 2009 los países en desarrollo dejaron de percibir casi un billón de dólares debido a los flujos financieros ilícitos, de los cuales un 60 por ciento correspondían a la defraudación fiscal⁷⁰. Esa cifra era más de 10 veces superior a la ayuda oficial al desarrollo en ese año y considerablemente superior a las necesidades de financiación estimadas por el Banco Mundial para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio⁷¹.

B. Rendición de cuentas por parte de las entidades estatales en el plano internacional

Los Estados miembros de las Naciones Unidas reconocieron en la Declaración del Milenio que «además de las responsabilidades que todos tenemos respecto de nuestras sociedades, nos incumbe la responsabilidad colectiva de respetar y defender los principios de la dignidad humana, la igualdad y la equidad en el plano mundial». Con esas palabras reafirmaban el principio articulado hace más de 50 años en la Declaración Universal de Derechos Humanos, que dispone que «toda persona tiene derecho a que se establezca un orden social e internacional» en el que los derechos y libertades se hagan plenamente efectivos.

En diversos foros de desarrollo cada día se observa más consenso entre los Estados acerca de la noción de responsabilidad mutua, que en el Foro de Alto Nivel de Busán sobre la Eficacia de la Ayuda fue definida como la «responsabilidad frente a los beneficiarios de la cooperación, así como hacia nuestros respectivos ciudadanos, organizaciones, socios y partes interesadas»⁷². La

cooperación al desarrollo (bilateral y multilateral) es una de las formas más directas en que los Estados inciden en los procesos y resultados del desarrollo más allá de sus fronteras. Los países donantes proporcionan financiación y apoyo esenciales para los países de bajos y medianos ingresos. La condicionalidad, la ayuda condicionada, la corrupción, la prestación ineficiente, las deficiencias de capacidad y el compromiso poco firme conspiran en muchos casos contra la eficacia de los programas de ayuda. La aparición de nuevos donantes, el impacto en la política mundial de los foros de gobernanza de reciente creación como el Grupo de los 20⁷³ y el aumento de la cooperación Sur-Sur en materia de AOD pueden acentuar algunos de estos retos y paliar otros. Los Estados pueden fomentar los derechos humanos o los Objetivos de Desarrollo del Milenio en otros países mediante otras formas de asistencia internacional, por ejemplo, brindando apoyo en otros países a la sociedad civil, los parlamentos, el poder judicial, los medios de comunicación y a las víctimas y sobrevivientes de violaciones de derechos humanos; todo ello fortalece la gobernanza y la rendición de cuentas o facilita el acceso a los tribunales y la obtención de reparación adecuada.

Como se reconoce en la Declaración del Milenio y en el Objetivo 8, los Estados ejercen considerable influencia extraterritorial de otras maneras, especialmente a través del comercio bilateral y multilateral, las inversiones y las políticas financieras. La autonomía de los gobiernos nacionales se ve cada día más limitada. En ciertos casos, se crean oportunidades para promover la realización de los derechos humanos y los compromisos de desarrollo, mientras que en otros, las posibilidades se ven reducidas (véase el recuadro 2). Por otra parte, las decisiones adoptadas por un Estado en el plano nacional pueden tener efectos extraterritoriales en otros países. Los gobiernos pueden tomar medidas internas destinadas a mitigar el impacto de la crisis financiera que pueden ser perjudiciales para otras economías. Pueden ser responsables indirectos de los perjuicios que sufren otros países cuando no imponen sanciones por los abusos cometidos por una empresa internacional domiciliada en su país, o no dan pasos para

regular aquellas industrias o mercados locales (como ocurre con los servicios financieros) cuyas actividades tienen un impacto más allá de las fronteras nacionales.

Uno de las insuficiencias más persistentes en lo que se refiere a la rendición de cuentas sobre las actividades conducentes al logro de los ODM actuales ha sido la dificultad de que los países industrializados rindan cuentas sobre el cumplimiento de los compromisos contraídos en el marco de la alianza mundial para el desarrollo. La Declaración del Milenio insta a los países industrializados a que adopten una política de acceso libre de derechos y cupos respecto de todas las exportaciones de los países menos adelantados; a que apliquen el programa mejorado de alivio de la deuda de los países pobres muy endeudados; a que convengan en cancelar todas las deudas bilaterales oficiales de esos países a cambio de que estos demuestren su firme determinación de reducir la pobreza, y a que concedan asistencia para el desarrollo en términos más generosos, especialmente a los países que se están esforzando genuinamente por destinar sus propios recursos a reducir la pobreza.

A diferencia de los objetivos del 1 al 7, la falta de precisión en cuanto al Objetivo 8, que no incluía metas cuantitativas, plazos ni indicadores definidos con claridad, ha reducido la posibilidad de supervisar la conducta de los gobiernos y de exigirles rendición de cuentas sobre los cambios jurídicos y políticos necesarios para alcanzar ese Objetivo. Se aprecian graves deficiencias por lo que respecta a todos los elementos del Objetivo 8: por ejemplo, el volumen de la AOD disminuyó un 3 por ciento en 2011; las restricciones al comercio por parte del Grupo de los 20 afectan a un 3 por ciento del comercio mundial y la ronda de negociaciones comerciales de Doha («Programa de Doha para el Desarrollo») se mantiene en un punto muerto; las subvenciones agrícolas de los países de la OCDE aumentaron en 2011, para alcanzar el 0,95 por ciento del producto interno bruto (PIB); los marcos de sostenibilidad de la deuda no reconocen las obligaciones en materia de derechos humanos de los acreedores y los deudores, y un número creciente de acuerdos bilaterales y de acuerdos regionales de libre comercio incluyen disposiciones en

Recuadro 2. Riesgos para los derechos humanos en los acuerdos comerciales y de inversión

Una proporción cada vez mayor del comercio y la inversión tiene lugar en el marco de los acuerdos comerciales preferenciales (que comprenden las uniones aduaneras y los acuerdos comerciales regionales y bilaterales) y los tratados bilaterales de inversión. Cada miembro de la Organización Mundial del Comercio (OMC) es parte en una media de 13 acuerdos comerciales preferenciales, que abarcan más del 50 por ciento del comercio mundial (y hasta el 90 por ciento del comercio de algunos miembros de la OMC). En la actualidad están vigentes unos 2.500 tratados bilaterales de inversión, de los cuales aproximadamente 1.500 fueron firmados en los últimos 10 años.

La liberalización del comercio y el aumento de la inversión extranjera pueden aportar una importante contribución al desarrollo. Sin embargo, también pueden ir aparejados de violaciones de los derechos humanos. Por ejemplo, los acuerdos comerciales preferenciales pueden imponer a los países en desarrollo obligaciones más onerosas de las previstas en los acuerdos de la OMC. Diversos acuerdos comerciales preferenciales contienen protecciones más estrictas de la propiedad intelectual sobre los medicamentos esenciales que las recogidas en el Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC), que pueden poner fuera del alcance de los más pobres el tratamiento antirretroviral «genérico» que permite salvar vidas.

Los tratados bilaterales de inversión incluyen en muchos casos cláusulas de estabilización destinadas a garantizar un entorno regulador predecible para los inversionistas extranjeros. El arbitraje internacional de inversiones permite a las empresas extranjeras presentar reclamaciones a los Estados cuando ha habido apropiación (directa o indirecta) de su propiedad. Por otra parte, en 2010, Philip Morris presentó una demanda de arbitraje ante el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones, alegando que la legislación uruguaya que ordena la inclusión de advertencias sanitarias antitabaco en los paquetes de cigarrillos (destinadas a proteger los derechos a la vida y la salud de la población uruguaya) representaba una violación del tratado de inversión bilateral entre Suiza y Uruguay. Los Gobiernos del Canadá y Australia se han enfrentado a presiones similares, que en el primero de estos casos llevaron a la reducción del tamaño de las advertencias sanitarias antitabaco. En otros casos, los derechos de propiedad de los inversores extranjeros entran en conflicto con leyes destinadas a garantizar la protección del medio ambiente, el suministro asequible de agua potable y la acción afirmativa en favor de los sectores desfavorecidos de la población.

Fuente: Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, Folleto Informativo sobre Derechos Humanos, Comercio e Inversiones (de próxima aparición).

materia de propiedad intelectual que ponen a los medicamentos esenciales fuera del alcance de los pobres⁷⁴. Sin embargo, la falta de acuerdo sobre los baremos para determinar el grado de cumplimiento de este objetivo concreto ha hecho que esas deficiencias sean menos visibles en las revisiones periódicas del progreso alcanzado para el logro de los ODM.

Al igual que los responsables de formular las políticas de desarrollo intentan dar un significado más profundo a las dimensiones transnacionales de la responsabilidad mutua, la comunidad de derechos humanos se enfrenta también a la necesidad de lograr rendición de cuentas que vaya más allá de las fronteras de los Estados. Si bien comienzan a adoptarse algunas

normas jurídicas aplicables a las obligaciones transnacionales de los Estados en la esfera de los derechos humanos, la posibilidad de que los Estados admitan responsabilidad por todas las repercusiones que sus políticas pudieran tener más allá de sus fronteras en el plano de los derechos humanos, se está convirtiendo en un aspecto cada vez más importante de la gobernanza global, y será necesario tenerlo en cuenta después de 2015.

Si bien en la mayoría de los casos los Estados siguen siendo el más importante titular de deberes en lo que se refiere a los derechos humanos⁷⁵, por lo general se acepta que los Estados también tienen la obligación fundamental de abstenerse de tomar medidas perjudiciales, o de



respetar los derechos humanos en otros países. Asimismo, dentro de ciertos parámetros, están obligados también a «proteger» los derechos humanos más allá de las fronteras nacionales (lo que podría incluir, por ejemplo, medidas de reglamentación destinadas a garantizar que las empresas transnacionales no vulneran los derechos humanos en otros países). Por otra parte, en virtud del derecho internacional, los Estados tienen la obligación general de cooperar en la realización de los derechos humanos en otros países⁷⁶. También puede haber circunstancias en las que los Estados tienen la obligación legal complementaria (y en algunos casos simultánea) de «cumplir», o contribuir positivamente a la realización de los derechos humanos en otros países.

El Equipo especial de alto nivel de las Naciones Unidas sobre la aplicación del derecho al desarrollo ha aportado una importante contribución a la cuestión de la responsabilidad de los Estados en lo que se refiere al cumplimiento de sus obligaciones de cooperación internacional. En respuesta a las limitaciones del Objetivo 8 en materia de rendición de cuentas, ese Equipo especial de alto nivel formuló recientemente un conjunto práctico y completo de criterios operacionales y modelos de indicadores cuantitativos⁷⁷ destinados a ayudar a las autoridades y a los profesionales del desarrollo a medir y valorar si

la conducta del Gobierno facilita, o obstaculiza, el cumplimiento de sus responsabilidades nacionales y extraterritoriales («internas, externas y colectivas») plasmadas en la Declaración de las Naciones Unidas sobre el derecho al desarrollo adoptada en 1986. Muchos de los indicadores propuestos tienen que ver directamente con los principios de los derechos humanos como, por ejemplo, la determinación de si los ingresos tributarios permiten movilizar el máximo de los recursos disponibles para el cumplimiento progresivo de los derechos humanos y la existencia de normativas nacionales destinadas a brindar protección contra la violación extraterritorial de los derechos humanos por las empresas.

Si bien la aplicación de los criterios del derecho al desarrollo se encuentra todavía en su fase inicial, ese marco aboga por la definición de un conjunto claro de normas comunes, aunque diferenciadas, y de responsabilidades de los titulares de deberes. Se propone sentar las bases para un sistema de supervisión multidimensional que lleve a los países receptores y donantes a asumir un mayor grado de responsabilidad, a dar explicaciones y, en última instancia, a rendir cuentas de su conducta en la esfera de la cooperación al desarrollo ante las personas y las comunidades de otros países, cuyos derechos dicen defender.

En el plano político, muchos gobiernos seguirán impugnando la noción de que a nivel internacional están obligados a proporcionar asistencia y cooperación extraterritorial y a contribuir a la realización de los derechos económicos y sociales más allá de sus fronteras. En muchos ámbitos, existe un amplio consenso acerca de que los Estados más ricos deberían incrementar su aporte para sufragar el coste de las políticas internacionales que resulten beneficiosas a nivel mundial. En algunos casos, esas ideas se articulan en declaraciones políticas internacionales como los Objetivos de Desarrollo del Milenio y en metas como la de destinar el 0,7 por ciento del PIB a la ayuda al desarrollo. También se reflejan en el consenso de los Estados en cuanto a su responsabilidad común, aunque diferenciada, de financiar el costo de las políticas dirigidas a hacer frente al cambio climático. Sin embargo, las fuentes y los límites de las obligaciones legales más allá de sus fronteras siguen siendo impugnados (en la mayoría de los casos, por los países más ricos), y los gobiernos tienen la motivación política de dar prioridad a los intereses inmediatos de la población de sus países. La aplicación de las obligaciones extraterritoriales de derechos humanos en la esfera del desarrollo no es sólo un arduo problema jurídico, sino que también sigue enfrentándose a serios obstáculos políticos.

Como se mencionó en el capítulo anterior, el tercer elemento de la rendición de cuentas, la capacidad de exigir cumplimiento (castigos, sanciones y resarcimiento de daños), en la mayoría de los casos será un estímulo más eficaz para lograr rendición de cuentas en materia de derechos humanos a niveles nacional y local, ya que es en esos niveles que las normas adquieren una dimensión más concreta y tienen más amplia aceptación en la práctica. Por lo general, la capacidad de exigir cumplimiento debe considerarse un mecanismo de respaldo. Lo mismo ocurre en el plano internacional. Sin embargo, es importante cerciorarse, tanto a nivel internacional como nacional, de que es posible exigir el cumplimiento de las sanciones en los casos en que no cabe duda de que los Estados (o las entidades no estatales) son responsables de abusos de los derechos humanos en otros países. En un muy reducido número de casos, ya es posible aplicar sanciones directas (por ejemplo,

cuando se puede demostrar delito de genocidio o crímenes contra la humanidad). En otros casos, en esferas específicas (como el comercio y la ley de inversiones), los Estados pueden acudir ante los tribunales para presentar denuncias de conducta abusiva o desleal por parte de otros Estados. Será necesario reconciliar más eficazmente esos procedimientos con las normas internacionales de derechos humanos recogidas en los tratados, como parte de los esfuerzos encaminados a establecer un orden internacional que incluya mecanismos adecuados de rendición de cuentas por parte de los Estados y otras entidades internacionales.

El reconocimiento por parte de muchos gobiernos de la importancia esencial de la cooperación internacional no va acompañado del correspondiente sentimiento de obligación compartida, pero no cabe duda de que ésta es la vía que debe seguir la comunidad internacional. En el plano internacional, el objetivo inmediato debe ser el lograr que los Estados convengan en establecer métodos para compartir obligaciones que resulten aplicables de manera pragmática en los asuntos de importancia mundial. Ello implica prestar atención a la transparencia y al establecimiento de reglas justas y de procedimientos para su aplicación. Los mecanismos de fiscalización a nivel mundial no rendirán frutos a menos que cada Estado pueda evaluar de manera objetiva sus responsabilidades y las de los demás Estados y también presentar informes con arreglo a los criterios acordados, que deben ser prácticos y equitativos. Ello no implica que se interrumpan los esfuerzos encaminados a establecer mecanismos más eficaces para exigir el cumplimiento de las sanciones. Todo lo contrario: las prácticas consensuales de responsabilidad y presentación de explicaciones deberían evolucionar paralelamente, con el fin de reforzar la capacidad de cumplimiento eficaz de las sanciones.

C. Rendición de cuentas por parte de las entidades no estatales

En un sistema cada día más interdependiente de relaciones económicas, comerciales y financieras transfronterizas, la capacidad de los Estados para respetar, proteger y cumplir con las

obligaciones en materia de derechos humanos está determinada y limitada por la economía política mundial, en la que muchas entidades no estatales cumplen importantes funciones. Esas entidades incluyen a las instituciones financieras internacionales y regionales, los bancos de desarrollo multilaterales, los organismos de crédito a la exportación, las empresas transnacionales, los organismos de calificación crediticia, la sociedad civil y las fundaciones privadas⁷⁸. También en este caso se observa que la legislación y la práctica internacional de los derechos humanos evolucionan para tener en cuenta el papel crucial que desempeñan en muchos casos estas y otras entidades, así como la necesidad de contar con medios más eficaces de rendición de cuentas.

Como las empresas y corporaciones privadas han adquirido mayor influencia en las esferas económica y social, se han realizado esfuerzos, como era de esperar, para exigirles una rendición de cuentas más explícita. Se escuchan cada día más voces que reclaman mayor responsabilidad por sus acciones ante la ciudadanía en general, no sólo ante sus accionistas o las instituciones del Estado, así como la aplicación de sanciones adecuadas si su conducta fuera abusiva o perjudicial. Hasta ahora, las empresas se han atenido mayormente a formas de autorregulación voluntaria.

Las actividades de las empresas inciden en todos los ámbitos de los derechos humanos reconocidos internacionalmente; su influencia se hace sentir en todo el mundo, en todo tipo de sistemas políticos y económicos y en todos los sectores de la economía. El sector privado influye cada día más en la estructura de las economías nacionales. Puede contribuir a la movilización de recursos para el desarrollo; la protección de las normas del trabajo; los esfuerzos destinados a combatir la corrupción y el trabajo infantil; la dirección y capacidad integradora del crecimiento económico; el desarrollo de la infraestructura productiva; el acceso a los servicios públicos y al crédito; la lucha contra la discriminación por motivo de género, origen étnico y otras razones; la transparencia y el acceso a la información; la reforma democrática y la extensión de la participación pública y la responsabilidad en la

formulación de políticas⁷⁹. Todos estos elementos revisten gran importancia para el desarrollo humano. La Declaración del Milenio abogó explícitamente por el establecimiento de sólidas formas de colaboración con el sector privado para promover el desarrollo y la erradicación de la pobreza, y en la Reunión plenaria de alto nivel de la Asamblea General sobre los Objetivos del Milenio que tuvo lugar en 2010 los Estados Miembros reiteraron su compromiso con la creación de asociaciones público-privadas para la reducción de la pobreza y exhortaron a las empresas a «que intensifiquen el papel que desempeñan en las actividades de desarrollo nacionales»⁸⁰.

Las empresas pueden causar graves violaciones de los derechos humanos o ser cómplices en casos en que esos derechos se ven vulnerados. Las violaciones en gran escala de los derechos humanos de los pueblos indígenas como resultado de las operaciones de empresas de la industria extractiva como Shell en el delta del Níger o Chevron en la Amazonia ecuatoriana son sólo dos de los ejemplos más mediáticos entre los muchos que han sido documentados y han dado lugar a querrelas ante los mecanismos de rendición de cuentas sobre derechos humanos⁸¹. Por otra parte, la privatización de muchas de las funciones tradicionales de los gobiernos ha debilitado en algunos casos las funciones esenciales de supervisión y regulación del Estado⁸², o transformado su posición financiera, lo que incide en su capacidad para ofrecer los servicios sociales esenciales. Las asociaciones público-privadas son un método cada vez más común de prestación de servicios en muchos países y pueden ser muy eficaces; con todo, en los casos en que la regulación ha sido deficiente, no ha sido posible garantizar un nivel mínimo de normas de servicio, especialmente a aquellos más pobres.

Asimismo, los inversores y las empresas ejercen una influencia considerable sobre los precios del combustible y los alimentos en todo el mundo; la prestación de servicios y la calidad de los mismos; el acceso a la vivienda y al crédito; el coste de la deuda pública; los niveles de deuda soberana, y la estabilidad de la economía mundial. Si bien en este contexto la autorregulación ha sido el método más

común para el fortalecimiento de la rendición de cuentas por parte de las empresas, las deficiencias de ese método han puesto de relieve la necesidad de contar con mecanismos de aplicación más eficaces (véase el recuadro

3). La realización de los derechos humanos, así como de metas mundiales como los Objetivos de Desarrollo del Milenio, requiere algo más sólido que los procesos de autorregulación. Es vital crear mecanismos eficaces de reglamentación

Recuadro 3. La responsabilidad social de las empresas en comparación con la rendición de cuentas sobre derechos humanos

Desde el decenio de 1990 se han creado numerosos mecanismos de responsabilidad social de las empresas (RSE) e iniciativas multilaterales. El Pacto Mundial, la Iniciativa de Transparencia de las Industrias Extractivas, las Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales, los Principios Voluntarios de Seguridad y Derechos Humanos, los Principios de Ecuador, los Principios para la Inversión Responsable, y varias iniciativas de certificación como el Proceso de Kimberley y la Mesa redonda sobre el aceite de palma sostenible han intentado ayudar y persuadir a las instituciones del sector privado para que den pasos con el fin de armonizar de manera voluntaria sus operaciones con las normas sociales y ambientales. El Código Internacional de Conducta para los Proveedores de Servicios de Seguridad Privada tiene por objeto establecer los principios y las normas de seguridad de la industria de los servicios de seguridad privada sobre la base del respeto de los derechos humanos internacionales y del derecho humanitario, y mejorar la rendición de cuentas de la industria mediante el establecimiento de un mecanismo externo de supervisión independiente que ha de incluir certificación, auditoría, verificación y preparación de informes^a. El Marco de Sostenibilidad de la Corporación Financiera Internacional y sus normas de funcionamiento incluyen una referencia explícita a la obligación de las empresas de respetar los derechos humanos, así como a la responsabilidad de la Corporación Financiera Internacional (CFI) para supervisar los procedimientos de debida diligencia. Esos mecanismos recaban de las empresas *responsabilidad* en lo que se refiere a los derechos humanos y el impacto de los ODM, y pueden alentarlas a que presenten *explicaciones* a las personas cuyas vidas se ven afectadas.

Sin embargo, varios factores limitan la aplicación de esos mecanismos. Cada iniciativa incluye su propio conjunto de normas, lo que lleva a la proliferación de normas, a veces contradictorias. Sin normas

comúnmente aceptadas, resulta difícil controlar, interpretar y finalmente evaluar la conducta de las empresas, lo que puede dificultar la detección de casos de incumplimiento. Por otra parte, en este tipo de foros participan empresas que tienen un pobre historial de derechos humanos y desean demostrar que actúan de manera responsable. Por último, las iniciativas voluntarias esencialmente privatizan las normas sociales y pueden erosionar la autoridad del Gobierno y su capacidad para aplicar políticas reglamentarias, que las empresas podrían aducir sin innecesarias ya que se autoregulan^b.

Las iniciativas voluntarias son quizás más vulnerables a las críticas sobre la capacidad de ejecución de las sanciones. Ninguna de las principales iniciativas de RSE permite garantizar que se acaten las normas de derechos humanos, ni imponer sanciones significativas a las empresas cuando se han vulnerado los derechos humanos, ni asegurar la adopción de medidas correctivas y de resarcimiento de daños. Las empresas que respetan las normas de derechos humanos y contribuyen a los Objetivos de Desarrollo del Milenio deben afrontar gastos considerables, razón por la cual los competidores deshonestos pueden lucrar con total impunidad. Por otra parte, las campañas de RSE de los consumidores han llevado en algunos casos a modificación de conductas y, por lo general, han promovido la rendición de cuentas centrada en la reputación^c.

^a Véase www.icoc-psp.org/.

^b Thomas F. McInerney, «Putting regulation before responsibility: the limits of voluntary corporate responsibility» [La regulación antes de la responsabilidad: límites de la responsabilidad social de las empresas de índole voluntaria], *Cornell International Law Journal*, vol. 40 (octubre de 2005), pág. 171.

^c Alexandra Gillies, «Reputational concerns and the emergence of oil sector transparency as an international norm» [La reputación y la aparición de la transparencia en el sector del petróleo como norma internacional], *International Studies Quarterly*, vol. 54, núm. 1 (marzo de 2010), págs. 103-126.



pública y nuevos métodos de fiscalización en el plano mundial – sujetos, a su vez, a rendición de cuentas – que deberán ser administrados de manera concertada por las instituciones internacionales y grupos de Estados para poder cumplir con los compromisos que se establezcan para los años posteriores a 2015⁸³.

Las normas de derechos humanos y los mecanismos de rendición de cuentas pueden servir para complementar y reforzar los mecanismos voluntarios de RSE al menos de tres maneras. En primer lugar, proporcionan un conjunto universal de normas aplicables a todas las empresas en todo el mundo en todo momento. Además, a diferencia de muchas iniciativas de RSE centradas sólo en las «buenas prácticas» de la empresa, las normas de derechos humanos sirven de puntos de referencia para detectar los abusos de las empresas y fortalecer los procedimientos de «debida diligencia». Por último, los mecanismos nacionales e internacionales de rendición de cuentas se aplican cada vez más para hacer cumplir las sanciones contra el comportamiento abusivo de la empresa y garantizar reparación adecuada. Esto es importante sobre todo en vista de los grandes desequilibrios de poder que a menudo existen entre las empresas y las víctimas de los abusos causados o derivados de esas actividades.

En 2011, el Consejo de Derechos Humanos aprobó un conjunto de Principios Rectores sobre las empresas y los derechos humanos, que reflejan un consenso forjado con sumo cuidado, en que se afirma que las empresas tienen por lo menos el deber de respetar todos los derechos humanos en sus operaciones (con independencia de la legislación nacional), con

arreglo a la norma que exige «abstenerse de tomar medidas perjudiciales». Los Principios Rectores han sido adoptados por gran número de Estados, empresas e instituciones de inversión, autoridades reguladoras, instituciones financieras internacionales y organizaciones regionales. El Consejo estableció un grupo de trabajo encargado de promover la aplicación de esos Principios.

D. Rendición de cuentas por parte de las instituciones financieras internacionales

Las instituciones financieras internacionales (IFI) son instituciones financieras establecidas por más de un país y que, por lo tanto, son sujetos del derecho internacional. Esas instituciones incluyen el Grupo del Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional (FMI), la OMC y los bancos regionales de desarrollo.

La Declaración del Milenio afirmó el compromiso de los Estados con un sistema comercial y financiero multilateral abierto, equitativo, basado en normas, previsible y no discriminatorio⁸⁴. Las instituciones financieras internacionales desempeñan un papel esencial al respecto. Ejercen una influencia significativa en las políticas de desarrollo, en particular en las esferas del comercio, la ayuda, la financiación, la transferencia de tecnología y la deuda, muchas de las cuales van quedando cada vez más fuera del control de los gobiernos⁸⁵. Además de la financiación de proyectos y préstamos en condiciones concesionarias, ejercen su influencia a través de la investigación, la promoción y el asesoramiento sobre políticas y la formulación de normas internacionales y reglamentaciones. Los fondos y programas de desarrollo de las

Recuadro 4. Principios Rectores sobre las empresas y los derechos humanos

Los Principios Rectores sobre las empresas y los derechos Humanos: Puesta en práctica del marco de las Naciones Unidas para «proteger, respetar y remediar» (A/HRC/17/31, anexo) son la primera norma de alcance mundial para la prevención y corrección del impacto negativo de la actividad de las empresas en la esfera de los derechos humanos. El Representante Especial del Secretario General sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas comerciales, John Ruggie, hizo hincapié en que tras su aprobación por el Consejo de Derechos Humanos esos Principios Rectores han pasado a ser la referencia reconocida en todo el mundo en lo que respecta a las actividades de las empresas y sus efectos en los derechos humanos. Por otra parte, la sociedad civil, los inversores y demás partes interesadas también encuentran en ellas instrumentos para medir el progreso real alcanzado en la vida normal de las personas.

Las nuevas normas establecen claramente el comportamiento que deben adoptar los Estados y las empresas en cuanto a los tres pilares del marco de las Naciones Unidas para «proteger, respetar y remediar» con el fin de enfrentar con mayor eficacia las cuestiones planteadas por las actividades de las empresas y sus efectos en los derechos humanos:

- El deber del Estado de proteger los derechos humanos;
- La responsabilidad de las empresas de respetar los derechos humanos;
- La necesidad de vías que permitan el acceso a los mecanismos de reparación a quienes han visto vulnerados sus derechos por las actividades de las empresas.

En lo referente al deber del Estado de proteger, los Principios Rectores incluyen recomendaciones acerca de las medidas que estos deberían adoptar para definir con mayor claridad los resultados apetecidos y lograr mayor coherencia de las reglas por las que deben regirse las empresas en materia de derechos humanos. El Principio 2 establece las condiciones de la reglamentación pública destinada a velar por que las empresas transnacionales no violen los derechos humanos en el extranjero. Las normas de responsabilidad empresarial relativas al respeto de los principios sirven de guía sobre el comportamiento que deben adoptar las empresas para demostrar su respeto

de los derechos humanos. El acceso a los mecanismos de reclamación supone garantizar una rendición de cuentas adecuada, así como mecanismos eficaces de reparación, tanto judiciales como extrajudiciales, para las personas afectadas por las actividades de las empresas.

En concreto, las empresas deberían adoptar políticas de derechos humanos y proceder con la debida diligencia con el fin de identificar, prevenir, mitigar y responder de las consecuencias negativas de sus actividades sobre los derechos humanos (Principios 17-21). Este proceso debería incluir la evaluación del impacto real y potencial de sus actividades sobre los derechos humanos; la integración de las conclusiones; las medidas adoptadas; el seguimiento de las respuestas y la comunicación de la forma en que se hace frente a las consecuencias negativas. Si las empresas comerciales determinan que han provocado o contribuido a provocar consecuencias negativas deben repararlas o contribuir a su reparación por medios legítimos (Principio 22).

Como parte de su deber de protección contra las violaciones de los derechos humanos relacionadas con las actividades de las empresas, los Estados deben adoptar medidas apropiadas para garantizar, por las vías judiciales, administrativas, legislativas o de otro tipo que correspondan, que cuando ocurran abusos de ese tipo en su territorio y/o jurisdicción los afectados puedan acceder a mecanismos de reparación eficaces (Principio 25). En lo que se refiere a los criterios de eficacia de los mecanismos de reclamación extrajudiciales, en el Principio 31 se señala que los mecanismos de reclamación extrajudiciales, tanto estatales como no estatales, deben ser: *legítimos* y suscitar la confianza; *accesibles* a todos los grupos interesados a los que están destinados; *predecibles, equitativos, transparentes y compatibles con los derechos*; asegurar que los resultados y las reparaciones sean conformes a los derechos humanos internacionalmente reconocidos, y ser una fuente de aprendizaje continuo. Asimismo, los mecanismos de nivel operacional también deberían basarse en la *participación y el diálogo* con los grupos interesados a los que están destinados como medio para abordar y resolver los agravios.

Naciones Unidas aportan una contribución financiera menor a los esfuerzos nacionales de desarrollo, pero las obligaciones de las Naciones Unidas en materia de derechos humanos continúan siendo muy importantes.

Las instituciones financieras internacionales han aportado una contribución significativa, aunque en la mayoría de los casos, indirecta, al empeño de muchos gobiernos para cumplir con sus compromisos en materia de derechos humanos. Sin embargo, también se han registrado casos en que esos derechos han sido violados. Las grandes represas, las industrias extractivas, las tarifas que los usuarios pagan por los servicios básicos; las metas de inflación y los techos salariales han dado lugar en muchos países a acerbadas críticas por parte de los defensores de los derechos humanos, en el contexto de la reacción generalizada de la sociedad civil contra los ajustes estructurales y las llamadas políticas del consenso de Washington. La rígida protección de los derechos de propiedad intelectual ha limitado el acceso a medicamentos para el tratamiento del VIH que permiten salvar vidas. Las reglas de la OMC que rigen el comercio de productos agropecuarios han limitado las inversiones públicas destinadas a promover los derechos a la salud y a la alimentación⁸⁶. Durante la actual crisis económica mundial, el FMI ha ejercido presión sobre los gobiernos para que adopten políticas de austeridad fiscal con el fin de reducir su déficit presupuestario, incluso si esas políticas afectan desproporcionadamente a las personas más desfavorecidas. En algunos de esos contextos, las políticas de las IFI han sido puestas en tela de juicio, aduciéndose que pueden considerarse retrógradas desde el punto de vista de la legislación en materia de derechos humanos.

Habida cuenta de estos antecedentes, la rendición de cuentas por parte de las instituciones financieras internacionales ha sido un problema persistente en cuanto a sus tres dimensiones: responsabilidad, obligación de presentar explicaciones y ejecución de las sanciones. Algunas instituciones financieras internacionales han sostenido que, debido a su constitución o régimen jurídico, no pueden ser consideradas responsables directos de violaciones de

derechos humanos, a diferencia de los Estados, encargados de regularlos. Ese punto de vista se pone en tela de juicio cada vez más. Por ejemplo, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que examina la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, ha llegado a la conclusión de que el Pacto impone obligaciones a los Estados Partes que son miembros de las instituciones financieras internacionales, y que existen razones de peso para afirmar que las instituciones financieras internacionales deben respetar las normas generales del derecho internacional en materia de derechos humanos⁸⁷. Si bien existen desacuerdos jurídicos legítimos entre los expertos acerca del alcance de esas obligaciones, por lo general se acepta como mínimo la obligación de «abstenerse de tomar medidas perjudiciales» y de evitar causar, o contribuir, a violaciones.

En principio, en lo que se refiere a la política de desarrollo, las IFI están sujetas a dos niveles distintos de rendición de cuentas: interna y externa. Cada uno de esos niveles está asociado con una forma de acción preventiva o correctiva (judicial, financiera, política o administrativa)⁸⁸. En el plano interno, esas instituciones son responsables ante sus miembros y, en cierta medida, ante las poblaciones de los países prestatarios, con arreglo a sus reglas y principios de gobernanza interna que, en su gran mayoría, incluyen mecanismos independientes de examen de las políticas y de presentación de quejas. El examen político detallado es un importante mecanismo de análisis que en muchos casos está subutilizado. En numerosos países, las legislaturas y parlamentos nacionales analizan periódicamente los votos emitidos por sus países en los órganos rectores de las instituciones financieras internacionales.

El caso del Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo y del Banco de Desarrollo del Consejo de Europa es poco común porque ambos tienen mandatos explícitos en materia de derechos humanos⁸⁹. Otras instituciones tienen políticas operacionales que incluyen salvaguardias explícitas en materia de derechos humanos⁹⁰ o exigen que sus miembros respeten las obligaciones de los tratados internacionales⁹¹.

El Marco de Sostenibilidad y las políticas de salvaguardia de la CFI (institución del Grupo del Banco Mundial que brinda financiación al sector privado) es posiblemente el ejemplo reciente más complejo, ya que establece las responsabilidades de la CFI en materia de derechos humanos, y también los requisitos de debida diligencia que deben acatar sus prestatarios⁹². El Grupo de Evaluación Independiente del Banco Mundial (que analiza los resultados y el desempeño de los programas); el Panel de Inspección del Banco Mundial (mecanismo independiente que examina las solicitudes de inspección); el Asesor en Cumplimiento/Ombudsman de la CFI; la Oficina de Evaluación Independiente del FMI y los mecanismos internos de rendición de cuentas de los bancos regionales de desarrollo por lo general se proponen promover el cumplimiento de los objetivos orgánicos y las políticas operacionales de las distintas instituciones. Algunos de esos mecanismos pueden brindar reparaciones administrativas en casos de incumplimiento de las directrices internas y contribuir a aumentar eficazmente la capacidad general de respuesta de las IFI, y en algunos casos la presentación de explicaciones, por lo que se refiere a las repercusiones de sus actividades para el desarrollo y los derechos humanos. Sin embargo, existen contados mecanismos para evaluar las actividades de esas instituciones a la luz de las normas internacionales de derechos humanos y, por otra parte, las normas internas tampoco son totalmente compatibles con las normas y los principios de los derechos humanos, sustantivos o procesales⁹³. En particular, el Fondo Monetario Internacional ha opuesto resistencia al establecimiento de una oficina de ombudsman independiente o de un mecanismo de quejas, a pesar de las insistentes demandas de la población.

El elemento que se echa más de ver por lo que se refiere a la rendición de cuentas de las IFI es la capacidad de exigir el cumplimiento de las sanciones. En teoría, es posible obtener reparación mediante procesos judiciales formales cuando no cabe duda de que los programas respaldados por las IFI han provocado, o contribuido, a violaciones de los derechos humanos. En algunas ocasiones se

ha recurrido a acciones judiciales para intentar exigir a las IFI que asuman la responsabilidad directa en casos de violaciones de derechos humanos⁹⁴. Si bien han tenido una importancia simbólica considerable, las acciones judiciales de este tipo entrañan considerables dificultades prácticas, jurídicas y probatorias y existen pocas posibilidades de obtener reparación eficaz y oportuna. En el plano mundial, los únicos mecanismos de rendición de cuentas facultados para imponer sanciones son los que tienen que ver con la disciplina fiscal y monetaria (evaluaciones de vigilancia del FMI); los destinados a velar por el cumplimiento de las reglas de libre comercio (Órgano de Solución de Diferencias de la OMC), y los creados para brindar protección a las empresas privadas en casos de diferencias relativas a inversiones (Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones, del Grupo del Banco Mundial). En vista de los incentivos prácticos de que disponen esos mecanismos de aplicación, que pueden imponer sanciones financieras elevadas, no es de extrañar que en los casos de conflictos en materia de derechos humanos, muchos gobiernos prefieran recurrir primero a esos organismos en lugar de responder a las reclamaciones presentadas por la ciudadanía.

E. Otras entidades

Las acciones (y omisiones) de otros muchos protagonistas no estatales pueden tener profundos efectos en los derechos humanos. Por ejemplo, los organismos de calificación crediticia proporcionan opiniones independientes sobre la solvencia, la deuda, las obligaciones financieras o los instrumentos financieros de una entidad. Sus evaluaciones influyen notablemente en la confianza de los inversores internacionales y en las tasas de interés de los préstamos que los gobiernos son capaces de negociar en los mercados financieros y, por ende, influyen en los recursos disponibles para la realización de los derechos humanos. Sin embargo, ha habido casos muy sonados que han demostrado la falibilidad de esas entidades, que en su gran mayoría no rinden cuentas. En 2011, la Comisión de Investigación Financiera de la Crisis de Estados Unidos afirmó que las entidades de calificación crediticia habían sido uno de los

principales causantes de la crisis financiera mundial⁹⁵ porque habían subestimado el riesgo que entrañaban los nuevos y complejos títulos respaldados por hipotecas en las que confiaron los inversores, lo que llevó a la crisis financiera mundial de 2008.

Los organismos de crédito a la exportación son otro tipo de entidad que ejerce mucha influencia. Son instituciones públicas o cuasi-gubernamentales (o consorcios de empresas públicas y privadas) que ofrecen a las empresas nacionales préstamos, garantías, créditos y seguros con respaldo público con el fin de promover las exportaciones y la inversión extranjera. Si bien la promoción de las exportaciones y de la inversión no es necesariamente problemática, esos organismos se caracterizan por tener un mínimo de transparencia, rendición de cuentas y garantías en lo que se refiere a los derechos humanos, la corrupción o el medio ambiente. Los proyectos financiados por esos organismos pueden tener graves efectos adversos. Los organismos de crédito a la exportación han facilitado las actividades de empresas implicadas en casos en que los derechos humanos se han visto vulnerados debido a desplazamientos forzados, abusos cometidos por las fuerzas de seguridad, accidentes del trabajo, intimidación y censura por parte del Estado y violaciones de los derechos medioambientales, entre muchos otros⁹⁶. En junio de 2012, los miembros de la OCDE dieron pasos importantes en pro del reconocimiento de las obligaciones internacionales de debida diligencia en la esfera de los derechos humanos en relación con proyectos financiados con el apoyo de organismos de crédito a la exportación, con arreglo a los Principios Rectores de las Naciones Unidas sobre las empresas y los derechos humanos⁹⁷. Sin embargo, hasta 2012, el crédito a la exportación «regulado» por el Consenso de la OCDE (que asciende a unos 95.000 millones de dólares) representaba solamente un tercio del total de los créditos a la exportación a nivel mundial⁹⁸. Los Estados deben redoblar esfuerzos a nivel nacional para garantizar que los organismos de crédito a la exportación no respalden proyectos que vulneran los derechos humanos, y para velar

por la independencia de los procedimientos de investigación y reparación en caso necesario⁹⁹.

Las fundaciones privadas y las asociaciones público-privadas son otro tipo de entidades que cobran cada día más importancia en el ámbito del desarrollo mundial, en constante evolución. El Fondo mundial de lucha contra el SIDA, la tuberculosis y la malaria es una asociación público-privada con sede en Suiza que se ha convertido en la principal fuente de financiación internacional de los programas de lucha contra el SIDA, la tuberculosis y el paludismo (Objetivo 6). El Fondo Mundial afirma haber salvado 7.700.000 de vidas en sus diez años de existencia. En junio de 2012 disponía de más de 22.000 millones de dólares en fondos aprobados para más de 1.000 proyectos en 150 países¹⁰⁰. Esos son logros de envergadura. Sin embargo, el Fondo Mundial también ha sido objeto de reproches en el pasado por haber apoyado programas de tratamiento en centros de detención obligatoria para drogadictos en ciertos países donde se registran graves violaciones de los derechos humanos (incluido el trabajo forzado y la tortura)¹⁰¹. El Fondo Mundial ha dado algunos pasos para abogar por el cierre de ese tipo de centros, pero es necesario que se adopten medidas adicionales para garantizar la debida diligencia en materia de derechos humanos. En la estrategia quinquenal del Fondo Mundial para 2012-2016 se establecen de forma explícita objetivos en la esfera de los derechos humanos. Es esencial que los derechos humanos lleguen a formar parte de la cultura empresarial del Fondo Mundial. Ello incluye la adopción de una política en materia de derechos humanos que contribuya a aclarar el contenido y los límites de las obligaciones del Fondo en esta esfera, el incremento de las inversiones destinadas a subsanar las deficiencias relativas a los derechos humanos en los programas de respuesta a las tres enfermedades y el establecimiento de un mecanismo independiente que permita la presentación de reclamaciones por las personas que hayan visto violados sus derechos en el marco de programas apoyados por el Fondo Global, sin olvidar la integración de las consideraciones relativas a los derechos humanos en todo el ciclo de examen de las subvenciones.

PRIMERA PARTE — MENSAJES CLAVE

- Los derechos humanos pueden ser muy útiles a la hora de definir la rendición de cuentas en el marco posterior a los ODM y contribuir a reforzar sus elementos constitutivos: responsabilidad, presentación de explicaciones y cumplimiento de las sanciones.
- Al delinear las responsabilidades de los diferentes protagonistas del proceso de desarrollo, las normas de derechos humanos permiten determinar las cuestiones sobre las que deberían rendir cuentas los Estados y otros titulares de deberes en el marco posterior a 2015. Todo nuevo conjunto de compromisos debería estar armonizado explícitamente con las obligaciones de respetar, proteger y cumplir los derechos humanos, reconociendo la indivisibilidad e interdependencia de todos los derechos humanos, ya sean civiles, políticos, económicos, sociales o culturales.
- Los derechos humanos, incluidas las libertades de expresión, asociación, reunión e información, los derechos de participación política y las garantías de la integridad física, son esenciales para la creación de una cultura en la cual quienes ejercen la autoridad deben rendir cuentas a los estratos sociales que viven en la pobreza y padecen privaciones y discriminación. Cuando tienen sólidas raíces en los derechos humanos, los mecanismos de rendición de cuentas contribuyen a fomentar la capacidad de respuesta de las instituciones y promueven una verdadera participación activa de la población en los procesos de toma de decisiones, con el consiguiente fortalecimiento de la formulación de políticas y la prestación de servicios.
- El logro de los actuales Objetivos de Desarrollo del Milenio se ha visto entorpecido por la índole voluntaria y la deficiencia de los procesos para exigir la rendición de cuentas sobre las medidas adoptadas por los Estados para cumplir sus compromisos. Después de 2015, los mecanismos de derechos humanos deberían desempeñar un papel más activo con vistas a lograr un cumplimiento más eficaz de esos compromisos, garantizando así que los estratos sociales marginados puedan hacer valer sus derechos y obtener reparación cuando éstos se han visto afectados en el marco de los programas de desarrollo.
- Existe un gran número de protagonistas que podrían ejercer influencia y contribuir a hacer realidad los objetivos del desarrollo y los derechos humanos. Entre ellas cabe destacar los gobiernos nacionales y locales y otras instituciones del Estado, los terceros países, las empresas, las fundaciones privadas, las instituciones intergubernamentales, las agencias multilaterales de desarrollo y las instituciones financieras.
- La deficiente rendición de cuentas por parte de las entidades del Estado puede obedecer a muy diversos factores, incluida la falta de voluntad política y de liderazgo, la fragmentación burocrática, la falta de coherencia de la política interna, la ineficacia de la administración tributaria y la descentralización de las responsabilidades relacionadas con la prestación de servicios sin contar con los recursos y salvaguardias adecuados.
- Además de dar cuenta de esos puntos débiles, el marco posterior a 2015 deberá plantearse la cuestión de la responsabilidad de los Estados, en particular la de los países industrializados, en cuanto al impacto transnacional en la esfera de los derechos humanos que pueden tener sus políticas de desarrollo, ayuda, comercio, financiación, tributaria y de inversión, estableciendo mecanismos más eficaces para garantizar la coherencia política global. Asimismo, se debe sacar partido de los importantes avances del sector empresarial en cuanto a la formulación de las políticas y los sistemas de rendición de cuentas, y también abordar las persistentes debilidades derivadas de la autorregulación y de la índole predominantemente voluntaria hasta la fecha. El marco debería permitir a las instituciones financieras internacionales y a otros organismos supranacionales que cumplen una función importante en la esfera del desarrollo asumir sus responsabilidades y cumplir con sus compromisos en la esfera de los derechos humanos.



Segunda parte

**MECANISMOS DE
RENDICIÓN
DE CUENTAS**

Capítulo III.

Mecanismos nacionales y subnacionales de rendición de cuentas

Para que la rendición de cuentas pueda cumplir su cometido, es necesario que se establezcan mecanismos eficaces. Cuando estos existen, los gobiernos, otras instituciones y las personas (titulares de derechos) puedan recurrir a ellos para exigir a los funcionarios y a otros titulares de deberes que den cuentas sobre los abusos de autoridad y las vulneraciones de derechos que son relevantes para la actual agenda de desarrollo.

Las personas agraviadas pueden recurrir a diversos mecanismos de rendición de cuentas, como pueden ser: las entidades del Estado que tienen la obligación de velar por la rendición de cuentas a nivel judicial, político y administrativo; los órganos encargados específicamente de proteger y hacer cumplir los derechos humanos, y las instituciones que supervisan los avances para alcanzar las metas del desarrollo. Entre otras funciones, esos mecanismos permiten verificar el acatamiento de las normas de derechos humanos; realizar estudios independientes sobre el desempeño del Gobierno, y recomendar medidas correctivas y reparaciones en caso de incumplimiento.

Debería hacerse una distinción entre los mecanismos de rendición de cuentas nacionales y los de nivel internacional o transnacional. Los mecanismos de ejecución judiciales o administrativos suelen estar asociados con los sistemas de rendición de cuentas a nivel local o nacional. Los sistemas internacionales de rendición de cuentas suelen tener una función de control o de supervisión y no les corresponde la ejecución de las sanciones. Con todo, el grado de interacción es considerable y los mecanismos internacionales (por ejemplo, los órganos de vigilancia de las Naciones Unidas o de los sistemas regionales de derechos humanos) pueden exigir a los Estados que justifiquen las

medidas que han adoptado para la consecución de los ODM a la luz de principios de derechos humanos como la realización progresiva y la lucha contra la discriminación. Esos órganos también pueden determinar la adecuación de los mecanismos nacionales de reparación y formular recomendaciones destinadas a fortalecer la rendición de cuentas en el plano nacional. Por otra parte, constituyen foros adicionales en que se pueden plantear quejas y negociar medidas de reparación, siendo particularmente útiles para los grupos cuyas opiniones son ignoradas por sus propios gobiernos¹⁰².

La selección del mecanismo idóneo de rendición de cuentas exige dirimir varias cuestiones: cuáles son las circunstancias del caso específico en que se han vulnerado los derechos; quién es el titular de deberes; qué tipo de obligación, positiva o negativa, ha incumplido el titular de deberes; cómo se ha visto afectado el titular de los derechos, y si corresponde tomar medidas para reparar un caso individual o proceder a una amplia reforma sistémica. En el pasado, los mecanismos horizontales de rendición de cuentas han arrojado resultados desiguales, lo que ha dado lugar a la aparición de muchos nuevos métodos para exigir responsabilidades.

En este capítulo se pasa revista a los métodos que permiten a las personas que han visto vulnerados sus derechos humanos en contextos relevantes para la actual agenda del desarrollo recurrir a los diferentes mecanismos nacionales existentes para hacer valer sus derechos y exigir cuentas a quienes los han vulnerado. Los métodos para lograr el respeto de los derechos y exigir reparaciones son muy diversos; todos ellos pueden ser pertinentes para los Objetivos de Desarrollo del Milenio y los que se adopten después de 2015. En este capítulo se analizan



© Foto Naciones Unidas / Albert Gonzalez Farran

primero las posibilidades de integrar la rendición de cuentas sobre asuntos que atañen a los derechos humanos en todas las etapas del ciclo de formulación de las políticas nacionales, lo que da lugar a lo que se ha dado en llamar el círculo «virtuoso» de rendición de cuentas. A continuación, se examinan los mecanismos de rendición de cuentas más importantes para los Objetivos, y en particular los políticos, administrativos, judiciales y cuasi judiciales. En cada caso, se señala la manera en que los afectados por las políticas de desarrollo pueden valerse de esos mecanismos para reclamar sus derechos y exigir cuentas a los responsables de las transgresiones o los abusos. Como se explica a continuación, los mecanismos judiciales son la principal vía para obtener compensación o reparación judicial en casos de violación de los derechos humanos. La reparación puede incluir restitución o compensación, y también promesas jurídicamente vinculantes de que se adoptarán las medidas correctivas del caso o (cuando el agravio es particularmente grave) se impondrán sanciones penales. Por otra parte, los principios de los derechos humanos también contribuyen a fortalecer los mecanismos políticos, administrativos y sociales de rendición de cuentas a todos los niveles. Entre los principales mecanismos no judiciales destacan: las audiencias administrativas; los procedimientos de queja adoptados por un proveedor de servicios u organismo regulador; las consultas con grupos de

ciudadanos, y los sistemas informales de justicia basados en la comunidad.

En las operaciones de las instituciones encargadas de la fiscalización de la rendición de cuentas no siempre es fácil distinguir entre responsabilidad, presentación de explicaciones y ejecución de sanciones. En algunos casos, existe una separación estricta de esos tres aspectos. Por ejemplo, las investigaciones corresponden a un órgano legislativo, pero la imposición de sanciones en casos de infracción son de la competencia de órganos judiciales o cuasi judiciales. En otros casos, los tres elementos pueden entremezclarse. Algunos organismos públicos exigen rendición de cuentas pero, por otra parte, también deben responder de su actuación. Esto es lo que ocurre, por ejemplo, con el poder legislativo; si bien tienen el mandato de supervisar la actuación del Poder Ejecutivo, los parlamentarios deben dar cuentas ante el electorado¹⁰³.

A. Integración de la rendición de cuentas en materia de derechos humanos en todas las etapas del ciclo de las políticas

Los principios acordados colectivamente que articulan las normas de derechos humanos son el fundamento de los criterios de desempeño que cabría esperar que todos los Estados adoptasen para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del

Milenio así como, de manera más general, en sus políticas públicas.

Los principios de derechos humanos se aplican en todas las fases de la formulación de las políticas: planificación, presupuestación, ejecución, vigilancia y evaluación. En cada una de esas fases, los funcionarios públicos de diferentes niveles deben rendir cuentas de su actuación ante quienes se ven afectados por las decisiones adoptadas por esos funcionarios. Por lo tanto, la promoción de mecanismos de rendición de cuentas que respeten y promuevan los derechos humanos en el terreno de los Objetivos de Desarrollo del Milenio requiere que todos los documentos de política y de orientación operacional estén encuadrados, en cada una de las etapas, en un marco compatible con las normas de derechos humanos.

El actual marco de los ODM incluye objetivos, metas e indicadores conexos, cuya finalidad es lograr resultados de desarrollo humano específicos, como la reducción de la mortalidad materna e infantil, o la conclusión universal de la educación primaria. Sin embargo, los informes se centran en los resultados, y no en el empeño que se ha puesto para alcanzarlos ni en la calidad de los procesos. Las normas de derechos humanos imponen obligaciones no solo en cuanto a los resultados, sino también a la conducta a seguir. Los Estados y otros titulares de deberes deben alcanzar determinados resultados previstos, pero no dejan de tener importancia los esfuerzos normativos realizados, los medios empleados y los procesos adoptados.

La importancia concedida a los resultados en los Objetivos tenía la finalidad de facilitar la comparación de los frutos cosechados en los diferentes países. Sin embargo, ese enfoque no resulta adecuado para aquilatar la rendición de cuentas ya que el punto de partida varía mucho entre países y, por consiguiente, el esfuerzo necesario para alcanzar Objetivos específicos varía mucho de un país a otro. De esto se desprende que los cálculos no permiten hacernos una idea de la intensidad del empeño de cada país ni dejan en claro el grado en que los titulares de deberes específicos han cumplido sus funciones. La obligación relativa a la actuación de los Estados exige que «adopten medidas»¹⁰⁴

(legislativas, judiciales, administrativas, financieras, educativas y sociales) y que destinen «el máximo de los recursos disponibles», con el fin de lograr la plena realización de los derechos económicos, sociales y culturales¹⁰⁵. Asimismo, requiere que sigan muy de cerca el proceso, que presenten informes acerca del progreso alcanzado y que justifiquen de manera objetiva todo retroceso. Por consiguiente, para cumplir con sus obligaciones en materia de rendición de cuentas sobre cuestiones relacionadas con los derechos humanos, los Estados deben demostrar que sus compromisos en materia de *políticas*, los *procesos* empleados y los *esfuerzos* realizados para alcanzar los Objetivos se ajustan a los principios sustantivos y procesales en materia de derechos humanos señalados *supra*.

Los compromisos en materia de *políticas* incluyen los siguientes aspectos: si el Estado ha ratificado sin reservas los tratados internacionales de derechos humanos y ha establecido un marco jurídico nacional que les da cumplimiento; si las declaraciones de política y los documentos de estrategia en campos relacionados con los ODM acatan las normas y los principios de derechos humanos, y si esas normas son aplicadas por los Estados.

En lo tocante a los *esfuerzos* realizados para aplicar las políticas, los Estados deben garantizar que la concepción y aplicación de las políticas relacionadas con los ODM se ajustan a determinados criterios y son accesibles, asequibles, satisfactorias y de calidad adecuada. Esos criterios han sido analizados detenidamente en las observaciones generales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y por otros órganos de las Naciones Unidas encargados de la supervisión de tratados. La desagregación y comparación de los indicadores de los esfuerzos realizados a lo largo de varios años para la aplicación de las políticas pondrían de manifiesto si en la práctica las políticas promueven que los bienes y servicios sean más accesibles, asequibles, satisfactorios y de mejor calidad, y si estimulan el acceso de los grupos objeto de discriminación. Los indicadores empleados con el fin de aquilatar el empeño para aplicar las políticas deberían incluir aspectos como la financiación, el gasto público, la planificación, la coordinación y los recursos humanos en el sector en cuestión, como es el caso,

por ejemplo, cuando se trata de la vigilancia mundial del cumplimiento de los objetivos relacionados con el agua y el saneamiento¹⁰⁶.

Con respecto al principio de realización progresiva de los derechos humanos, el ritmo de avance de las actividades en un país puede ser un indicador más significativo que la simple constatación de que un resultado determinado se ha alcanzado, o dejado de alcanzar¹⁰⁷. Por ejemplo, se ha dicho que muchos países de África subsahariana han fracasado por lo que se refiere a los ODM ya que distan mucho de haber alcanzado las metas globales, a pesar de que algunos países han puesto un verdadero empeño y han logrado un progreso considerable. Por el contrario, las metas globales de los ODM son menos ambiciosas en el caso de otros muchos países que tienen mayores ingresos y más capacidad. Ello subraya la necesidad de contar con indicadores de progreso más sensibles a los esfuerzos realizados para la aplicación de las políticas. Asimismo, es esencial que los objetivos y puntos de referencia se adapten a las circunstancias nacionales.

Si la rendición de cuentas ha de estar firmemente enraizada en los derechos humanos, será necesario también que los Estados demuestren que sus *procesos* de formulación y ejecución de las políticas se ajustan a lo que establecen los principios de derechos humanos. Como ya se ha señalado, las normas esenciales en esta esfera incluyen los derechos de acceso a la información y a la participación en la vida pública, así como las libertades de expresión, reunión y asociación. La evaluación de la idoneidad de esos procesos depende de varios factores como, por ejemplo: los indicadores para determinar el número y la diversidad de los foros de participación disponibles relacionados con los ODM; el conocimiento que la población pueda tener de los mismos; la regularidad de las consultas; las tasas de asistencia; la composición social de los participantes; la medida en que las autoridades tienen en cuenta y aplican las recomendaciones presentadas por los participantes, y el grado de satisfacción de las partes directamente interesadas y de la ciudadanía.

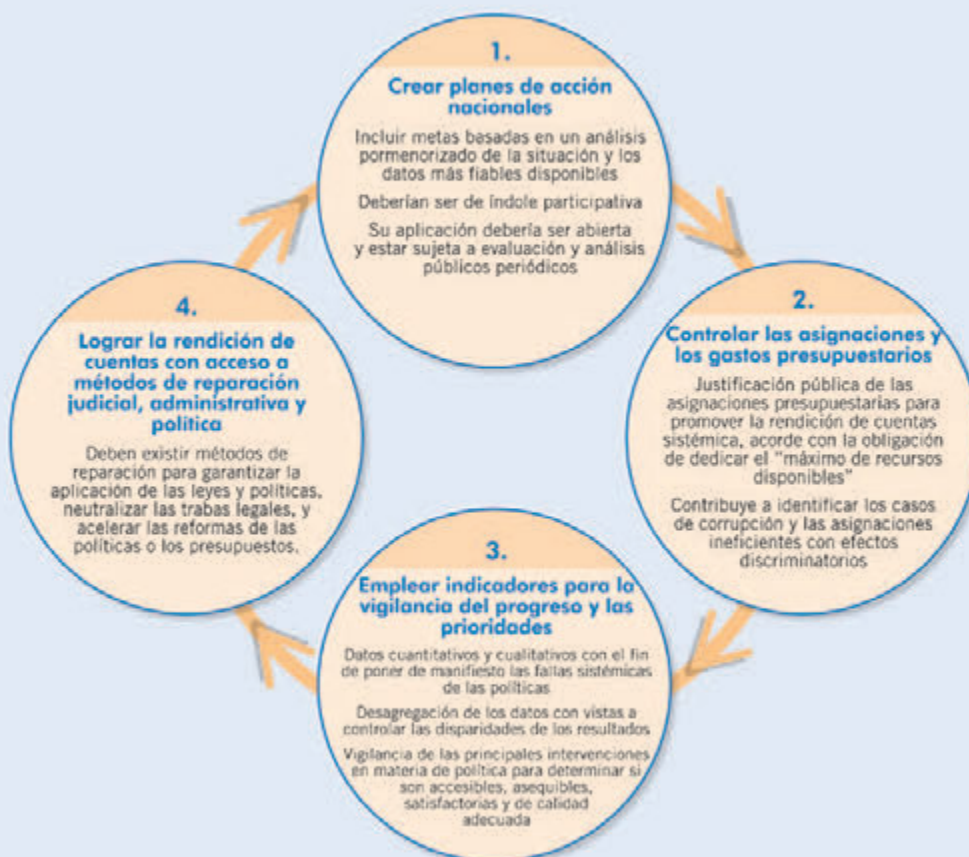
En la figura III se describen las cuatro fases fundamentales de la formulación de las políticas

nacionales en que deberían estar integrados los principios y normas en materia de derechos humanos mencionados *supra*: planificación, presupuestación, supervisión y rendición de cuentas¹⁰⁸.

Las metodologías para verificar el cumplimiento de los derechos humanos en cada etapa del ciclo de las políticas pueden sacar partido del creciente número de estudios sobre las evaluaciones de impactos sobre los derechos humanos (EIDH), las que emplean métodos muy diversos, han sido concebidos en entornos diferentes y tienen diversas finalidades. Sin embargo, en términos generales, esas evaluaciones permiten determinar las repercusiones, tanto actuales como potenciales, de las medidas normativas sobre los criterios, normas y principios de derechos humanos establecidos en los tratados internacionales y la legislación nacional. Se deberían analizar también los procesos y no solo los resultados alcanzados. Por ejemplo, el proceso de formulación de políticas debería promover la participación ciudadana en la mayor medida de lo posible, no debería ser discriminatorio y debería incluir rendición de cuentas, incluso ante el poder legislativo.

Una de las esferas en las que los gobiernos han comenzado a reconocer la importancia de las EIDH es el de la política comercial, y algunos ya dan pasos para ponerlas en práctica (véase el recuadro 5). Por ejemplo, el Tratado de Libre Comercio Canadá-Colombia 2011 estipula que ambos gobiernos deben preparar todos los años una EIDH acerca de las actividades comprendidas en el Tratado. En noviembre de 2010, y nuevamente en septiembre de 2011, el Parlamento Europeo pidió a la Comisión Europea que preparase una EIDH en relación con la política comercial, petición motivada en parte por las controversias acerca de las negociaciones que llevaba a cabo la Comisión con relación a un «ADPIC plus» y por las condiciones de liberalización de la agricultura en un tratado bilateral de comercio con la India, que representaban una amenaza para los derechos a la salud y la alimentación de las poblaciones vulnerables. El Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el Derecho a la Alimentación ha preparado directrices para una EIDH en el ámbito

Figura III. Integración de los derechos humanos en el «círculo de responsabilidad» a nivel nacional



Fuente: Adaptado de Alicia Ely Yamin, «Toward transformative accountability: Applying a rights-based approach to fulfill maternal health», *Sur – International Journal on Human Rights*, vol. 7, núm. 12 (junio de 2010).

de los acuerdos comerciales y de inversión, que fueron presentadas al Consejo de Derechos Humanos en marzo de 2012.

B. Rendición de cuentas política: fortalecimiento de la supervisión del Ejecutivo por el poder legislativo

Las elecciones cumplen una función esencial en las democracias por lo que se refiere a la rendición de cuentas política. En las elecciones, los políticos someten su programa a la decisión de los electores y tienen la obligación de presentar informes a la población acerca de su actuación durante los años que han estado en el poder. Como las elecciones no se celebran todos los años, es tarea de los legisladores pedir cuentas al Ejecutivo con mayor frecuencia. Los poderes del Parlamento, los procedimientos y las sanciones varían de un país a otro; empero, todos los órganos legislativos debaten y promulgan leyes, ejercen la

supervisión del ejecutivo, debaten sus presupuestos y representan a su electorado. Debido a sus facultades para promulgar legislación, ejercen una singular influencia sobre los marcos jurídicos. La rendición de cuentas del Ejecutivo en el parlamento acerca de las políticas adoptadas, contribuye a mantener la calidad y eficacia de la acción del Ejecutivo¹⁰⁹. En el desempeño de sus funciones como representantes elegidos por la ciudadanía, el poder legislativo cumple una función fundamental por lo que se refiere a la rendición de cuentas política.

En la esfera del desarrollo, el poder legislativo puede exigir que los gobiernos rindan cuentas sobre las medidas que han adoptado para velar por el cumplimiento de los derechos económicos y sociales, incluido el subconjunto de derechos comprendidos en los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Siempre y cuando cuente en la práctica con las facultades democráticas que le

son inherentes, el poder legislativo puede orientar las estrategias de desarrollo; velar por que las propuestas legislativas respeten y promuevan los derechos humanos; debatir los presupuestos y la asignación de recursos; modificar la legislación impropia; examinar los casos de abuso y desgobierno, y supervisar la actuación del ejecutivo¹¹⁰.

De acuerdo con la Unión Interparlamentaria, 109 países cuentan con órganos legislativos especializados en derechos humanos¹¹¹. Una de las principales funciones de esos comités es llevar a cabo investigaciones. Por ejemplo, en marzo de 2012, la Comisión Mixta de Derechos Humanos del Parlamento del Reino Unido publicó un informe sobre la aplicación del derecho a una vida independiente de las personas con discapacidad¹¹². En Australia, la Ley de los Derechos Humanos (control parlamentario) de 2011 establece que todos los nuevos

proyectos de ley deben incluir una declaración de compatibilidad en la que se analice si sus disposiciones respetan las obligaciones de ese país en materia de derechos humanos. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha recomendado «que se considere que toda ley o iniciativa política tenga como elemento integrante una evaluación o declaración de su impacto desde el punto de vista de los derechos humanos, en condiciones análogas a las evaluaciones o declaraciones sobre el impacto ambiental»¹¹³.

En el ejercicio de sus funciones de supervisión, el poder legislativo puede estimular el debate abierto sobre las políticas públicas relacionadas con los Objetivos de Desarrollo del Milenio y los derechos humanos en particular. Los informes periódicos sobre los Objetivos que suelen presentarse en el Congreso son el punto de partida ideal. Asimismo, los parlamentarios pueden llevar a cabo encuestas, investigaciones

Recuadro 5. Evaluación del impacto sobre los derechos humanos del acceso a los medicamentos en Costa Rica

En Costa Rica, el proceso de EIDH se propuso evaluar, ex ante, el posible impacto de las medidas de protección de la propiedad intelectual relativas al acceso universal a los medicamentos incluidas en el Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, Centroamérica y la República Dominicana. Con ese fin, se adoptó una metodología paso a paso que abarcaba: selección previa, definición del alcance, análisis, conclusiones y recomendaciones, evaluación y seguimiento. La EIDH llegó a la conclusión de que el Tratado probablemente fortalecerá la posición en Costa Rica de las empresas farmacéuticas innovadoras, ya que amplía los períodos de exclusividad de mercado y autoriza a las empresas a aumentar los precios de los productos farmacéuticos.

En lo que se refiere a los procesos, se observa que en la negociación y aprobación del Tratado se respetaron en muchos sentidos los aspectos procesales de los derechos humanos, en particular los derechos políticos, tales como la organización de un referéndum sobre la adopción y las consultas con las partes interesadas durante las negociaciones. Sin embargo, el requisito de que las leyes costarricenses debían ser certificadas por los Estados Unidos representa una vulneración de talla de las facultades democráticas del parlamento para tomar decisiones. El requisito no recíproco de la certificación por parte de los Estados Unidos de las

reformas del derecho costarricense representa una usurpación de las funciones del poder legislativo y la negación de los derechos políticos, lo que conspiraba contra la confianza depositada en la democracia costarricense como escudo de protección de los derechos humanos durante la aplicación del Tratado.

Es digno de señalar que no hubo obstáculos políticos para realizar la EIDH en Costa Rica, lo que contrasta con la renuencia de muchos otros gobiernos para rendir cuentas explícitamente sobre sus obligaciones en la esfera de los derechos humanos. Los representantes de los ministerios, el poder legislativo y otras instituciones parecían manejar muy bien la terminología de los derechos humanos al igual que los representantes de la sociedad civil y el sector privado. La estructura jurídica y la cultura política de ese país en la esfera de los derechos humanos representaban un entorno propicio para la EIDH.

Fuente: Simon Walker, «The United States-Dominican Republic-Central American Free-Trade Agreement and access to medicines in Costa Rica: A human rights impact assessment» [El Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana y el acceso a los medicamentos en Costa Rica: evaluación del impacto en los derechos humanos], *Journal of Human Rights Practice*, vol. 3, núm. 2 (julio de 2011), págs. 188-213.

o consultas sobre temas específicos que guarden relación con los Objetivos, incluida la conducta de entidades privadas (por ejemplo, las irregularidades en los contratos de compras). Por otra parte, los miembros del poder legislativo interactúan con otras instituciones y con los medios de comunicación para examinar e investigar temas relacionados con los derechos humanos y los Objetivos. Su capacidad para representar y presentar quejas en nombre de sus electores es una expresión vital y específica de la rendición de cuentas vertical; el poder legislativo puede llamar la atención nacional sobre problemas marginales, incluidas las cuestiones relacionadas con las minorías o grupos vulnerables.

En la práctica, los parlamentarios no siempre prestan el mismo grado de atención a los deseos de sus electores. En la mayoría de los casos, la ciudadanía puede obtener información por conducto de los legisladores, habiéndose registrado algunas intervenciones sumamente eficaces en lo que se refiere al gasto público y la auditoría de las cuentas públicas¹¹⁴, pero no siempre tienen acceso a otros tipos de servicios. Son muchos los países que carecen de sistemas avanzados de control legislativo de la actuación del Gobierno con relación a los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Asimismo, es poco frecuente que los legisladores participen en la elaboración y aplicación de las estrategias nacionales de desarrollo. Las personas y los grupos interesados en la promoción de los Objetivos a través del poder legislativo deberán velar por que los parlamentarios cuenten con la información adecuada (en vista del gran número de temas que recaban su atención), presten sistemáticamente especial atención a las medidas encaminadas a alcanzar los Objetivos (en el transcurso de los debates y durante el período electoral), y opongan enérgica resistencia al Gobierno cuando su desempeño deja que desear.

C. Rendición de cuentas administrativa

Los mecanismos judiciales de rendición de cuentas permiten analizar la solidez, legalidad y constitucionalidad de las políticas públicas y la conducta oficial. Por su parte, los mecanismos administrativos contribuyen a garantizar que los funcionarios apliquen las políticas

correctamente y con arreglo a la finalidad de las mismas. Aunque en el ámbito de los derechos humanos se suele prestar menos atención a la rendición de cuentas administrativa, podría decirse que éste es el determinante más directo de la actuación del Gobierno. La prestación de servicios nunca será eficaz si un gobierno no puede tomar decisiones o ejecutarlas como corresponde. Por lo general, las sanciones judiciales o de otro tipo tampoco permiten rectificar casos muy arraigados de incompetencia, corrupción o comportamiento reprehensible. La aplicación de las normas de derechos humanos requiere centrarse en la labor de los ministerios que formulan y aplican la política social, en vez de prestar atención solamente a la legislación y la labor de los órganos legislativos y de control.

En virtud de los nuevos principios del derecho administrativo global, la rendición de cuentas exige que las instituciones acaten ciertas normas en materia de transparencia, participación, exposición de motivos y legalidad, y que permitan un análisis efectivo de sus decisiones¹¹⁵. Todo ello resalta la importancia de la rendición de cuentas administrativa en las instituciones. Sobre todo en el caso de los derechos humanos, las discusiones sobre rendición de cuentas suelen centrarse en los mecanismos externos: los órganos legislativos, las oficinas del defensor del pueblo, la sociedad civil y los medios de comunicación, que desempeñan un papel crucial en el control de la actuación de las instituciones públicas. Sin embargo, en la práctica, la calidad del control administrativo en el seno de las instituciones es probablemente el principal factor determinante de su desempeño. El control externo no permite en ningún caso mejorar la labor de las instituciones o los funcionarios públicos si sus sistemas internos de control son disfuncionales o corruptos. En esta publicación, se presta especial atención a los procesos externos de rendición de cuentas en que hace hincapié la jurisprudencia sobre derechos humanos; sin embargo, no se debería olvidar que esos procesos van acompañados de procedimientos administrativos internos sólidos que, de hecho, son los que determinan que puedan surtir efecto. La movilización externa y las sanciones no bastan para corregir los problemas cuando la administración adolece de



© Foto Naciones Unidas / Marine Perret

muchas deficiencias; para obtener resultados óptimos es necesario que la administración pueda responder a críticas justificadas.

Los deberes de los funcionarios de la administración pública están definidos en numerosas guías, cartas y leyes, entre las que destacan las siguientes: los Principios de la OCDE para la Gestión Ética en la Función Pública (1998); las Directrices de la OCDE para la Gestión de Conflictos de Interés en el Servicio Público (2003); el Marco de Ética para el Sector Público de los países miembros de la Unión Europea (2004); la Carta de la Administración Pública en África (2001) y la Carta Iberoamericana de la Función Pública (2003). En términos generales, esos documentos ponen de relieve los valores de neutralidad, representatividad, imparcialidad, justicia, equidad y capacidad de respuesta. También se mencionan cada día con mayor frecuencia valores de orientación al mercado, como son la eficiencia, la productividad y la competitividad. En algunos casos se ha dicho que existe una «consonancia de valores fundamentales» entre los derechos humanos y las normas administrativas, puesto que en ambos casos la finalidad es limitar el ejercicio arbitrario o infundado del poder, y abogar por procesos justos y transparentes¹¹⁶.

La rendición de cuentas administrativa promueve de varias maneras la presentación de *explicaciones*. En primer lugar, una burocracia jerárquica crea un sistema de niveles de

supervisión en que los funcionarios deben rendir cuentas ante funcionarios administrativos de rango superior, ante los supervisores de estos y, por último, ante las oficinas de auditoría pública. Los códigos de conducta, los contratos basados en el logro de resultados y las prácticas de auditoría generan una cultura administrativa que valora y vela por el mantenimiento de estrictas normas de conducta empleando procesos internos de control que no dependen principalmente de la supervisión pública o parlamentaria.

Las administraciones disponen de muchos mecanismos de tramitación de quejas y reparación de agravios. Esos mecanismos permiten dar cuenta de las reivindicaciones legítimas de quienes reclaman justicia y, al mismo tiempo, contribuyen a identificar los problemas sistémicos que requieren reformas. Los procedimientos formales de reparación de agravios suelen estar destinados a explicar las decisiones administrativas y a evaluar los servicios prestados atendiendo a normas bien establecidas. Las entidades públicas y las empresas privadas emplean diversos medios para recibir quejas y reclamaciones como, por ejemplo: buzones específicos, direcciones de correo electrónico, sistemas de mensajería de texto, líneas telefónicas de asistencia directa, sitios web interactivos, ventanillas en las oficinas y funcionarios encargados de recibir las quejas. Los sitios pueden estar ubicados en hospitales, escuelas o fábricas, en oficinas separadas en los ministerios, etc. En algunos casos son de carácter especializado, y están centrados en un tipo específico de problema, en otros, pueden atender cualquier tipo de comentario o queja.

Los sistemas internos de rendición de cuentas pueden perfeccionarse para tener en cuenta las normas de derechos humanos. Éstas brindan a los administradores públicos orientación adicional sobre las normas de conducta que los funcionarios deberían respetar y sobre los criterios para la prestación de servicios y el proceso administrativo. Asimismo, contribuyen a definir los derechos esenciales de las personas y los clientes a los que prestan servicios como, por ejemplo, los derechos a recibir información sobre los servicios prestados y a obtener reparación en los casos de mala gestión¹¹⁷.

D. Rendición de cuentas judicial: hacer valer sus derechos en los tribunales

En el terreno de los derechos humanos, la rendición de cuentas suele entenderse como rendición de cuentas judicial, es decir, el derecho a interponer recursos ante los tribunales para obtener reparación o sanciones cuando los derechos humanos son vulnerados o los titulares de deberes no cumplen con sus obligaciones en materia de derechos humanos. De hecho, la posibilidad de que los tribunales impongan *medidas correctivas* es una de las más importantes contribuciones de los derechos humanos en lo que se refiere a la rendición de cuentas, incluso en el contexto del desarrollo. Los tribunales constituyen un mecanismo de rendición de cuentas horizontal al que pueden recurrir las personas directamente cuando sus derechos han sido vulnerados¹¹⁸.

En las últimas dos décadas, los fallos judiciales destinados a hacer respetar los derechos económicos y sociales se han convertido en moneda corriente en muchos países, por razones que a menudo son relevantes para el desarrollo. En algunos casos, los litigios sobre derechos económicos y sociales han sido fiel reflejo de las reivindicaciones tradicionales de derechos civiles y políticos, y han estado centrados en la obtención de reparación para las personas cuyos derechos han sido denegados o vulnerados. En muchos casos, se ha pedido al Estado que justifique sus decisiones y aplique el debido proceso cuando las medidas adoptadas interfieren con el acceso a los servicios básicos o perjudican de manera desproporcionada a personas o grupos específicos. En un menor número de casos, se han aplicado pruebas sustantivas y de procedimiento similares para sostener que los recortes en los servicios públicos representan medidas regresivas¹¹⁹. Esa fue, por ejemplo, la conclusión a la que llegó la Corte Constitucional de Colombia en 2008, cuando el gobierno redujo el presupuesto del seguro nacional de salud¹²⁰.

La rendición de cuentas judicial se ha ido centrando cada vez más en la conducta de los agentes no estatales. En muchas jurisdicciones, se pueden presentar denuncias de violación de los derechos humanos contra las empresas y otros tipos de entidades. Las corporaciones multinacionales se han visto enfrentadas a reclamaciones ante los

tribunales tanto en su país de origen como en los países en que operan. En los Estados Unidos, los grupos indígenas y las comunidades locales se han valido de la Ley de demandas por agravio en el extranjero (*Alien Torts Claim Act*) para demandar a las empresas estadounidenses por abusos de derechos humanos cometidos en diversos países, aunque hasta la fecha todos esos casos han sido desestimados o resueltos fuera de los tribunales. En otros casos, se han entablado juicios contra los Estados que no han brindado protección a la población contra abusos de los derechos humanos derivados de los desalojos forzosos por parte de entidades privadas, de las malas condiciones de trabajo en las empresas, de la discriminación en los contratos privados, o de la contaminación ambiental generada por la industria privada¹²¹. La rendición de cuentas judicial está menos desarrollada en los casos de violaciones que tienen lugar en el marco de asociaciones público-privadas, cuando las entidades no estatales pasan a ser proveedores de servicios. Los procesos de privatización han dado lugar en pocas ocasiones a la interposición de reclamaciones ante los tribunales. Ello obedece en parte a la dificultad para demostrar *ex ante* que la privatización resultará perjudicial¹²².

Con todo, en la mayoría de los casos, la población se ve negada el acceso a la salud, la educación, la vivienda y otros derechos sociales debido a deficiencias *sistémicas*. En tales casos, los litigios centrados sólo en sanciones punitivas individuales pueden ser contraproducentes, por lo que la acción judicial debería tratar de determinar las causas estructurales de la exclusión o de las deficiencias de los servicios para obligar al Estado a tomar las medidas pertinentes¹²³. En casos de gran trascendencia en América Latina, India y Sudáfrica, la magnitud de las repercusiones directas sobre las políticas sociales y económicas superaba con creces los beneficios inmediatos para las personas o comunidades directamente afectadas. Un estudio reciente sobre el impacto de los mecanismos de rendición de cuentas judiciales en cinco países ha indicado que los fallos judiciales destinados a hacer respetar los derechos económicos y sociales «podrían haber permitido evitar decenas de miles de muertes y probablemente han enriquecido las vidas de millones de personas»¹²⁴. En términos generales, si bien en todo el mundo se observan grandes diferencias por lo que se

Recuadro 6. La rendición de cuentas ante los tribunales produce grandes transformaciones

Los litigios pueden servir no sólo para reparar agravios individuales y ofrecer reparación a las personas cuyos derechos humanos se han visto vulnerados. Pueden llevar también a una reflexión más amplia sobre las medidas que cabría adoptar para proteger los derechos en toda la sociedad y promover cambios más radicales en las políticas. A continuación se presentan dos ejemplos que guardan relación con los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Ejecución de programas alimentarios en la India: la Unión Popular para las Libertades Civiles de la India contra la Unión de la India y otros

A pesar del elevado crecimiento económico de las últimas décadas, la tasa de malnutrición en la India, especialmente entre los niños, sigue siendo una de las más elevadas del mundo, lo que tiene enormes consecuencias para la morbilidad y la mortalidad. La ocurrencia de muertes por inanición a pesar de la existencia de un exceso de granos en las reservas del Gobierno destinadas a períodos oficiales de hambruna llevó en 2001 a la Unión Popular para las Libertades Civiles a presentar una demanda ante el Tribunal Supremo. Este litigio de interés público dio lugar en 2003 a una resolución que afirmaba que el derecho a la vida, consagrado en el artículo 21 de la Constitución, había sido vulnerado como consecuencia del fracaso de los planes alimentarios. La Corte ordenó que se aplicara el Código de Hambruna; que las tiendas distribuidoras de raciones vendieran grano a un precio preestablecido a las familias que se encontraban por debajo del umbral de pobreza; que toda persona que no contara con suficientes medios recibiera una tarjeta de raciones para obtener granos de forma gratuita; que se realizara una campaña de difusión sobre el derecho de esas familias a los granos, y que los gobiernos estatales introdujeran paulatinamente el programa de almuerzos calientes en las escuelas. El caso tuvo considerables repercusiones: abrió un foro de debate sobre temas más amplios en relación con el hambre y la desnutrición en la India, estimuló movimientos aun más amplios por el derecho a la alimentación y obligó al Gobierno a tomar medidas y a establecer procedimientos de rendición de cuentas a nivel regional y nacional.

Garantizar un acceso equitativo a los medicamentos antirretrovirales en Sudáfrica: Campaña de Acción pro Tratamiento, Ministerio de Salud

Sudáfrica tiene el mayor número de personas que viven con el VIH en el mundo, viéndose afectado un 18 por ciento de su población. En 2001, se estimaba que la tasa de prevalencia del VIH entre las mujeres embarazadas era del 24,5 por ciento y que el número anual de niños que nacían con el virus se elevaba a unos 70.000. La Campaña de Acción pro Tratamiento, red de organizaciones y particulares que promovían un acceso equitativo y asequible al tratamiento del VIH/SIDA, presentó ante la Corte Constitucional una demanda contra el Gobierno de Sudáfrica para que distribuyera a las mujeres embarazadas en todos los hospitales públicos un medicamento destinado a prevenir la transmisión de madres a hijos. En 2000, el Gobierno había anunciado un programa para introducir en un número limitado de proyectos piloto la droga antirretroviral nevirapina, que permite reducir considerablemente la transmisión del VIH de madres a hijos. Sin embargo, la Campaña de Acción pro Tratamiento argumentó que las mujeres que no tenían acceso a los centros de investigación no podían recibir ese medicamento, y que esas restricciones causaban infecciones y muertes innecesarias y constituían una violación de los artículos 27 y 28 de la Constitución de Sudáfrica. La Corte decidió que el Gobierno debía levantar las restricciones impuestas a la disponibilidad de ese medicamento a todas las mujeres embarazadas que viven con el VIH y que las restricciones de la droga con fines de investigación negaban el acceso a personas que podrían razonablemente ser incluidas. Se ha estimado que el fallo ha permitido salvar decenas de miles de vidas y ha representado un importante paso de avance para obtener el derecho de acceso a los medicamentos esenciales que permiten salvar vidas. Por otra parte, el éxito de la demanda interpuesta por la Campaña de Acción pro Tratamiento sirvió de catalizador para movilizar esfuerzos en todo el mundo para promover el suministro de terapia antirretroviral en los países en desarrollo, lo que reviste capital importancia para alcanzar el Objetivo 6.

Recuadro 7. Quejas sobre prestación de servicios: las reclamaciones en materia de derechos sociales dan lugar a fallos individuales o colectivos

Las tradiciones jurídicas locales, la configuración de las instituciones y las circunstancias políticas influyen en el método adoptado por los tribunales para examinar los casos y otorgar reparación. Debido a las diferentes concepciones acerca de la función de los jueces, en los países en que impera el derecho civil los tribunales suelen centrarse en casos «individuales». Los fallos de los tribunales basados en el derecho consuetudinario suelen tener en cuenta grupos más amplios.

Pongamos como ejemplo la política sanitaria. En muchos países latinoamericanos, en que impera el derecho civil, el número de reclamaciones individuales para obtener reparación ha sido muy elevado. En Brasil, en el transcurso de la última década, los tribunales atendieron unos 100.000 casos relacionados con el acceso de las personas al tratamiento médico (mayormente medicamentos); los reclamantes aducían que sus derechos estaban reconocidos en la Constitución de 1988 y en las directrices operacionales. Del mismo modo, solo en 2008, los tribunales colombianos examinaron más de 142.000 reclamaciones relativas a servicios médicos (en la mayoría de los casos se alegaba que las aseguradoras de salud habían negado injustamente tratamientos o medicamentos a los pacientes). En Costa Rica, se registra un número cada vez mayor de demandas presentadas contra el organismo de seguridad social, basadas en disposiciones de diversos artículos de la Constitución; en términos generales, el número anual de reclamaciones personales ha venido aumentando desde 1997. En esos tres países, los tribunales han dictado fallos favorables a los demandantes en la gran mayoría de los casos; con todo, existe la preocupación de que las personas de clase media se han acogido a los mecanismos judiciales en busca de reparación con mucha mayor frecuencia que las personas y grupos más marginados.

Como ejemplo del enfoque «más global» en materia de reparación cabe mencionar los casos relativos a las ayudas sociales examinados por los tribunales en Sudáfrica, que están basados en el derecho consuetudinario. Con el fin de poner término a la supuesta corrupción imperante en la adjudicación de las ayudas sociales, las autoridades de la provincia

del Cabo Oriental suspendieron a finales de 1990 el pago de casi todos los subsidios sociales, incluidas las subvenciones por motivo de discapacidad. El Centro de Recursos Legales y otras organizaciones no gubernamentales ejercieron presión sobre el gobierno provincial y cuestionaron la legitimidad de esa medida. En respuesta a esas presiones, las autoridades provinciales decidieron crear el cargo del Amigo de los Pensionistas, así como oficinas encargadas de examinar las reclamaciones por suspensión improcedente de las ayudas. A lo largo de los años, se han presentado decenas de miles de reclamaciones ante los tribunales exigiendo el pago de las subvenciones no percibidas, así como (en algunos casos) los intereses, recargos y costas. Muchas de esas reclamaciones fueron acogidas favorablemente por los juzgados de paz sudafricanos, pero las autoridades provinciales siguieron oponiendo mucha resistencia para acatar esas decisiones, lo que provocó la intervención posterior de la Alta Corte, el Tribunal Superior de Apelaciones y el Tribunal Constitucional. Como resultado de las continuas demoras burocráticas y políticas, los tribunales tomaron la decisión de no examinar más casos aislados a partir de 2004, por estimar que la adopción de medidas globales resultaba más eficaz que el examen de una serie de casos particulares.

En resumen, a pesar del costo que lleva aparejado, el recurrir a los tribunales sigue siendo una opción importante para la reparación de agravios en los sectores sociales. El funcionamiento eficaz de un sistema de reparación requiere procedimientos correctivos bien concebidos y articulados (que, además de los tribunales, incluye los mecanismos administrativos así como otros no judiciales) y, por supuesto, depende también de que se presenten demandas de reparación. En cuanto a esto último, las instituciones clave son las ONG, la sociedad civil y los medios informativos, cuyo funcionamiento eficaz requiere un entorno político y económico receptivo.

Fuente: Varun Gauri, «Redressing grievances and complaints regarding basic service delivery» [Reparación en casos de quejas y reclamaciones relativas a la prestación de servicios básicos], junio de 2011.

refiere a los métodos y prácticas adoptados por los tribunales, estos suelen centrarse en este tipo de casos en la incapacidad de los Estados para tomar las medidas pertinentes que permitan hacer realidad los derechos de manera

progresiva y en la imposibilidad de lograr inmediatamente un nivel mínimo de disfrute de esos derechos¹²⁵.

Los tribunales han propuesto diversos tipos de reparación, algunos de los cuales han supuesto extensas reformas de la política social. En algunos casos, los tribunales han ordenado a los Estados que adopten una línea de conducta determinada o que establezcan un mecanismo de supervisión. Por ejemplo, en Sudáfrica la Corte Superior dio al gobierno de Ciudad del Cabo un plazo de cuatro meses para presentar una declaración jurada en que explicara las medidas que había adoptado para brindar compensación a los ocupantes ilegales de tierras que se enfrentaban al desalojo¹²⁶. Incluso en aquellos casos en que, para respetar la separación de poderes, los tribunales se han abstenido de dar instrucciones relacionadas con las decisiones de política o la asignación de recursos, se han pronunciado acerca de los procesos de toma de decisiones. Por ejemplo, en algunos casos, han ordenado la presencia de los Estados en importantes consultas de tipo participativo con el fin de llegar a compromiso y encontrar solución a cuestiones espinosas. Ese modelo ha sido llamado «dialógico» por algunos comentaristas, ya que promueve la cooperación entre las diferentes ramas del gobierno¹²⁷.

Con todo, el historial de los litigios sobre derechos económicos y sociales revela serios obstáculos a la intervención judicial efectiva. En muchas jurisdicciones, existen pocas posibilidades de éxito para llevar ante los tribunales casos de derechos económicos y sociales. Ello puede obedecer a que esos derechos no están reconocidos en la jurisprudencia, o a que el sistema judicial tiene reglas de procedimiento muy estrictas, o a que no está facultado para escuchar temas complejos en materia de derechos económicos y sociales¹²⁸. El costo, la lentitud y, en cierta medida, la incertidumbre en cuanto a los resultados suelen desalentar a las personas para recurrir al sistema legal en busca de reparación. Cuando los sistemas jurídicos son corruptos o vulnerables a la cooptación por los intereses de la elite, la desconfianza de la ley es otro gran obstáculo a la justicia. Aunque se han hecho esfuerzos para aumentar la accesibilidad de los mecanismos judiciales de rendición de cuentas, sobre todo en el caso de los más pobres, las personas que viven en la pobreza

siguen enfrentando enormes dificultades cuando intentan recurrir a los tribunales en busca de reparación. En algunos casos, se ha señalado incluso que los litigios han profundizado la brecha entre las clases medias y los pobres¹²⁹.

Queda por hacer mucho más trabajo empírico para comprender las condiciones en que las demandas en materia de derechos humanos pueden conducir a resultados positivos, sobre todo en el caso de los sectores más marginados. Sin embargo, la evidencia disponible parece indicar que los litigios son más eficaces cuando la acción judicial va acompañada de movilización social y política sobre esos temas¹³⁰. En algunos casos, la posibilidad de ejecución por la vía judicial tiene un efecto disuasorio y ha reforzado la posición de los movimientos sociales¹³¹. Por esta razón, es conveniente poner en contexto los mecanismos judiciales de rendición de cuentas. Es una vía que puede fomentar un mayor respeto de los derechos económicos y sociales y promover los Objetivos de Desarrollo del Milenio, aunque no es la única solución.

E. Órganos de supervisión independientes

La rendición de cuentas administrativa interna se ve complementada y reforzada por los órganos externos de supervisión. Estos incluyen organismos oficiales, tales como auditores, contralores, comités y comisiones de la administración pública, y también los órganos independientes con mandatos definidos por el Gobierno, como las oficinas del defensor del pueblo y las comisiones nacionales de derechos humanos.

Muchos organismos independientes han ampliado su composición en los últimos años. Por ejemplo, en las Filipinas, una cuarta parte de los miembros de los consejos de desarrollo local¹³², así como de otros órganos locales como los consejos escolares y las juntas de salud, deben ser representantes de ONG o de OSC¹³³. Sigue siendo una tarea difícil asegurar que la participación en dichos órganos no sea meramente simbólica¹³⁴.

Los órganos de solución de conflictos pueden contribuir al fortalecimiento de la rendición de

cuentas y, en particular, cuando se trata de entidades privadas. Por ejemplo, en Ecuador, el Observatorio Ciudadano de Servicios Públicos presentó quejas ante los mecanismos nacionales de solución de conflictos (así como ante el Asesor en Cumplimiento/Ombudsman de la CFI) relacionadas con la amenaza que representaba la contaminación del agua y los elevados aranceles existentes en Guayaquil para el derecho al agua y el saneamiento. Más tarde se llegó a un acuerdo con la empresa privada de suministro de agua, que modificó su política de suspensión de servicios y estableció un fondo para los usuarios que no podían pagar sus facturas¹³⁵. En la India, los defensores del pueblo del sector bancario han sido facultados para que escuchen las quejas de los clientes (por ejemplo, en relación con la poca transparencia de los contratos emitidos por las instituciones de microfinanciación)¹³⁶.

Algunos órganos de control tienen amplios mandatos en la esfera de los derechos humanos. Las instituciones nacionales de derechos humanos (INDH), que incluyen las comisiones de derechos humanos y las oficinas del defensor del pueblo, cumplen una función sui generis para determinar la responsabilidad de otras instituciones del Estado, así como la de entidades no estatales. Aunque las INDH no suelen tener facultades de ejecución, algunas pueden acudir a los tribunales. En esos casos, la aplicación de las decisiones y recomendaciones depende esencialmente del consentimiento del Estado y del apoyo de la población. Las personas y los grupos pueden colaborar en muchos niveles con las INDH. Éstas cumplen una función cuasi judicial cuando investigan denuncias de particulares o tratan de obtener reparación judicial mediante intervenciones *amicus curiae* y litigios de interés público. Aplican formas de supervisión más amplias para examinar o informar acerca de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, la reducción de la pobreza o las asignaciones presupuestarias. Pueden abogar por el fortalecimiento de la protección jurídica de los derechos humanos, incluidos los derechos económicos y sociales. También brindan asesoramiento a los funcionarios y a otros titulares de deberes para que puedan cumplir con sus obligaciones en materia de derechos humanos.

© Foto Naciones Unidas / Kibae Park



Al servir de puente entre la sociedad civil, las instituciones estatales y las empresas, las INDH pueden desempeñar un papel clave para ayudar a las personas que han visto vulnerados sus derechos en el contexto de políticas y programas que guardan relación con los ODM¹³⁷. Una encuesta sobre las INDH reveló que un 70 por ciento (de las 43 INDH que enviaron respuestas) estaban facultadas para examinar quejas sobre determinadas empresas (por ejemplo, las empresas estatales y los proveedores de servicios públicos) y sobre derechos específicos (como la discriminación)¹³⁸. En 2009, la INDH de Nepal creó un comité de derechos económicos y sociales, que ha organizado diversas consultas con vistas a definir indicadores complementarios que tomen en cuenta los derechos con el fin de medir el logro de los Objetivos. Su labor culminó en septiembre de 2011 con la publicación de una guía del usuario conjuntamente con el ACNUDH¹³⁹. La INDH de las Filipinas ha creado un comité encargado de supervisar la aplicación del plan de desarrollo de ese país, a pesar de que ello ha hecho necesario ampliar sus competencias. Como se puede apreciar en el recuadro 8, varias INDH han desempeñado un papel clave para seguir muy de cerca la situación relativa al acceso a los servicios que guardan relación con los Objetivos.

A pesar de estos ejemplos de buenas prácticas, la acción de las INDH en la esfera de los Objetivos de Desarrollo del Milenio ha arrojado resultados desiguales por lo que se refiere a la promoción de la rendición de cuentas sobre los derechos humanos. Su capacidad de acción está condicionada por muchos factores como,

Recuadro 8. Rendición de cuentas sobre el derecho al agua y el saneamiento: el papel de las INDH en Colombia, Ecuador y Perú

Las INDH de Colombia, Ecuador y Perú participaron en la aprobación y revisión de la estructura tarifaria del agua potable para garantizar su asequibilidad; respondieron a las quejas planteadas por diferentes personas, e iniciaron investigaciones sobre casos de vulneración de los derechos humanos. Muchas de ellas suelen supervisar las actividades de los órganos del Gobierno, así como las de los proveedores de servicios; colaboran estrechamente con los organismos reguladores, y presentan recomendaciones destinadas a mejorar el acceso al agua y los servicios de saneamiento, y la calidad de los mismos, de una manera no discriminatoria.

La **Defensoría del Pueblo de Colombia** publicó el primer estudio llevado a cabo en ese país a nivel nacional acerca de la realización de los derechos al agua y al saneamiento. Se recopiló información detallada sobre cada uno de los 32 departamentos del país con el fin de poder evaluar el progreso hacia la realización de los derechos en casi todos los municipios. La Defensoría hizo llegar esa información a la ciudadanía, las organizaciones de la sociedad civil y los gobiernos locales. Asimismo, brindó su cooperación al Viceministro del Medio Ambiente para dar a conocer mejor entre la población los objetivos de la estrategia nacional en materia de agua potable y saneamiento.

La **Defensoría del Pueblo de Ecuador** presentó recientemente una petición ante el Tribunal de Segunda Instancia de Garantías Penales solicitando la adopción de medidas cautelares contra el director de la empresa

local de abastecimiento de agua y servicios de saneamiento, y contra otros agentes. Entre otras peticiones, la Defensoría solicitó la suspensión de los cobros a los usuarios hasta que se procediera a la regularización del servicio, especialmente en las zonas insuficientemente atendidas.

La **Defensoría del Pueblo del Perú** ha promovido el diálogo y mediado en disputas entre las comunidades, los proveedores de servicios y la Superintendencia de Servicios de Saneamiento (SUNASS), el organismo regulador del agua y el saneamiento en ese país. A raíz del informe exhaustivo sobre el sector del agua, *Ciudadanos sin Agua: Análisis de un derecho vulnerado* (2005), la Defensoría logró que la SUNASS adoptase medidas que le obligan a dar respuesta a todas las quejas planteadas acerca de sus operaciones y a que elaborase directrices para la creación de un tribunal nacional encargado de la revisión de las decisiones administrativas, que podría cumplir la función de órgano de apelación final por lo que se refiere a las quejas de los usuarios. Según ha indicado la Defensoría, se ha contado con la cooperación de la mayoría de los proveedores, pero muchos aún no tienen un sistema para registrar y dar curso a las quejas. La Defensoría se propone trabajar con SUNASS y los proveedores para elaborar un procedimiento de quejas uniforme.

Fuente: Catarina de Albuquerque con Virginia Roaf, *On the Right Track: Good Practices in Realizing the Rights to Water and Sanitation* (2012).

por ejemplo, las restricciones de su mandato y facultades; el grado de independencia política de que disfrutaban; su limitada participación en la formulación de la política de desarrollo y la planificación del presupuesto, y su reducida capacidad para aplicar metodologías adecuadas para vigilar el cumplimiento de los derechos económicos, sociales y culturales. Los Principios de París relativos al estatuto de las instituciones nacionales establecieron las normas mínimas necesarias para el funcionamiento fiable y eficaz de esas instituciones¹⁴⁰. Sin embargo, muchas siguen enfrentándose a dificultades concretas para vigilar el cumplimiento de los derechos económicos y sociales, obstáculos que deberán ser eliminados para que puedan desempeñar un papel más activo en la esfera de la política nacional de desarrollo¹⁴¹.

F. Rendición de cuentas social: de abajo hacia arriba

El término «rendición de cuentas social» se refiere a diversos tipos de actividades en las que las personas y las OSC actúan directa o indirectamente con el fin de exigir mayor rendición de cuentas. Esas actividades, que suelen iniciarse de forma independiente pero pueden ser facilitadas por el Estado, cuentan cada día con más apoyo de los organismos multilaterales de desarrollo para alentar la gobernanza responsable y la lucha contra la corrupción. En muchos casos se emplean técnicas participativas de recolección de datos y se recurre al cabildeo para lograr acceso transparente a la información necesaria para evaluar los presupuestos, supervisar el gasto público, vigilar la

prestación de los servicios públicos, crear fichas de resultados para las personas y las comunidades, llevar a cabo auditorías sociales, etc. Valiéndose de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, las OSC y los movimientos sociales han inventado nuevas técnicas creativas de rendición de cuentas social¹⁴² como, por ejemplo, la cartografía comunitaria mediante colaboración abierta (*crowdsourcing*) o el empleo de sistemas de posicionamiento global para visualizar y analizar la información relativa a la prestación de servicios.

Esos enfoques pueden afianzar otros mecanismos de rendición de cuentas de diferentes maneras. En primer lugar, la vigilancia directa de la sociedad civil y la presión que ésta ejerce pueden generar rendición de cuentas. La rendición de cuentas social puede contribuir a hacer realidad los derechos de las personas que en el pasado habían estado excluidas o marginadas, permitiéndoles reclamar sus derechos de manera más eficaz. La supervisión directa, centrada en la «evaluación empírica del impacto»¹⁴³, permite a los titulares de derechos y a los correspondientes titulares

de deberes relacionarse entre sí con mayor conocimiento de causa, de manera directa y constructiva. Asimismo, aumenta la presión sobre los titulares de deberes para que den explicaciones y justifiquen sus decisiones y su conducta. Como se aprecia en los ejemplos del recuadro 9, esas actividades tienen diversas finalidades: reducir el despilfarro en los presupuestos del sector de los servicios; poner al descubierto los casos de corrupción; mejorar la aplicación de los programas; redistribuir los recursos a las comunidades pobres, y lograr mayor satisfacción de los usuarios.

Los mecanismos sociales para la rendición de cuentas se basan en incentivos o sanciones informales, en particular la presión pública. Sirven de catalizador de la acción comunitaria¹⁴⁴, y las denuncias permiten demostrar fallas sistémicas en cuanto a la prestación de servicios. Un buen ejemplo lo tenemos en Kenia, donde Huruma.info solicita información (por teléfono móvil o en línea) sobre la calidad de los servicios gubernamentales en los campos de la salud, educación, agua, gobernanza e infraestructura. Se recoge

Recuadro 9. Herramientas sociales de rendición de cuentas en materia de agua y saneamiento: República Unida de Tanzania, Uganda y Ghana

Las comunidades locales de la República Unida de Tanzania, con la asistencia recibida de la organización Ayuda de la Iglesia Noruega, llevaron a cabo **encuestas de control del gasto público** destinadas a supervisar los desembolsos de los recursos públicos. Se analizaba si los fondos asignados para agua y saneamiento se gastaban de la manera prevista y si llegaban a los beneficiarios a que iban destinados, detectándose hechos delictivos. Cuando los comités elegidos encontraban discrepancias entre las partidas presupuestarias y los gastos incurridos realmente, pedían explicaciones a los funcionarios públicos responsables. Ello también incrementó la sensibilidad y responsabilidad de los servicios de agua potable de la comunidad.

Las **fichas de puntuación de la ciudadanía** tienen la finalidad de definir las necesidades de la comunidad y de contribuir a promover la rendición de cuentas de los proveedores de servicios a la población. Se utilizaron por vez primera en Bangalore, India, con el fin de determinar el grado de satisfacción de la comunidad con el costo y la calidad de los servicios, habiéndose extendido

su uso a muchos otros países y regiones. En Uganda, las iniciativas comunitarias de desarrollo integral emplean estas fichas de puntuación, que han demostrado su utilidad para promover la participación a largo plazo de la población en las tareas de vigilancia de los servicios de suministro de agua potable; los resultados se comparten con los proveedores de servicios y el gobierno local.

En Ghana, algunas comunidades han utilizado **fichas de puntuación comunitarias** para definir los temas de las negociaciones con los proveedores de servicios. Esa experiencia ha sido muy útil para las autoridades locales y los proveedores de servicios a la hora de satisfacer las necesidades de los usuarios, y también ha contribuido a modificar el comportamiento y las actitudes de los usuarios. Como resultado del diálogo, una comunidad dejó de desviar parte del suministro de agua para revenderla.

Fuente: Catarina de Albuquerque con Virginia Roof, On the Right Track: Good Practices in Realising the Rights to Water and Sanitation (2012).

información acerca de cuestiones como la falta de medicamentos, los baches, el ausentismo docente, las roturas de canalizaciones de agua, etc. La exposición pública de las violaciones de los derechos humanos es en sí una forma de sanción, y los titulares de deberes se ven obligados a dar cuentas de su conducta. En algunos casos, el temor a que su reputación se vea atacada puede tener un mayor efecto incitativo o disuasivo que las sanciones legales. De acuerdo con los informes, la corrupción en las escuelas rurales del distrito de Mazowe, Zimbabwe, disminuyó cuando las autoridades escolares se percataron de que los miembros de la comunidad seguían muy de cerca las decisiones que tomaban, y de que se verían en la obligación de dar explicaciones sobre su actuación¹⁴⁵.

Con todo, a pesar de algunos éxitos bien documentados, las investigaciones sobre el impacto de los mecanismos sociales para la rendición de cuentas revelan que en esta esfera los llamados enfoques de abajo arriba pueden tener efectos limitados si no están acordes con los sistemas de incentivos de las autoridades y las elites de poder¹⁴⁶. En Indonesia, los investigadores observaron que para lograr una disminución estadísticamente significativa de los casos de corrupción no bastaba meramente con invitar a la población a reuniones en las que los funcionarios públicos presentaban informes sobre los gastos incurridos en los proyectos de construcción de caminos rurales¹⁴⁷. Los mecanismos sociales para la rendición de cuentas permiten obtener mejores resultados cuando las reglas y los marcos vigentes prevén sanciones legales en caso de infracción y permiten que la sociedad civil ejerza vigilancia efectiva y tenga acceso a la información esencial¹⁴⁸. Por ejemplo, el Centro Filipino para el Periodismo de Investigación publicó en 2000 tres informes de investigaciones sobre la riqueza inexplicable de Joseph Estrada, ex presidente de las Filipinas, que pasaron a formar parte de un expediente de acusación presentado más tarde contra él¹⁴⁹. Por otra parte, los instrumentos sociales para la rendición de cuentas pueden resultar ineficaces si se trasplantan a entornos diferentes sin antes haber prestado la debida atención a la dinámica local de la interacción entre los diversos agentes sociales¹⁵⁰. La falta



© Foto Naciones Unidas / Maritine Perret

de acceso a la información, y la necesidad de conocimientos especializados acerca del uso de los instrumentos sociales para la rendición de cuentas también plantean serias dificultades para reproducir los resultados obtenidos con modelos que han resultado satisfactorios en un determinado contexto.

Cuando no existen medios de reparación, el valor transformador de las actividades sociales para la rendición de cuentas depende en última instancia de la voluntad de los titulares de deberes para recurrir a ellas. Por esa razón, la responsabilidad social puede resultar más eficaz cuando tiene una finalidad complementaria, y se propone reforzar los mecanismos horizontales de rendición de cuentas antes mencionados. Las actividades sociales para la rendición de cuentas pueden perseguir diferentes fines como, por ejemplo, dar a conocer las insuficiencias de esos mecanismos, abogar por su reforma o tratar de mejorar su eficacia mediante una mayor participación de la población. Ese tipo de intervenciones puede favorecer la formación de nuevos mecanismos de rendición de cuentas «diagonales», como los comités de supervisión ciudadana o los mecanismos de resolución de quejas (que tienen diversos grados de formalidad y autoridad judicial)¹⁵¹. Por ejemplo, en Jharkhand, India, los miembros de *Water Aid Citizens' Action* brindaron formación a miembros de la comunidad para que pudieran emplear la legislación sobre el acceso a la información para mantenerse al tanto de los gastos en agua y saneamiento y pudieran presentar sus resultados y testimonios a los funcionarios locales. Ello llevó más tarde a la adopción de un plan de acción que contó con la colaboración de los funcionarios, los proveedores de servicios y los miembros de la comunidad.

Es necesario que se redoblen los esfuerzos para aplicar las técnicas de rendición de cuentas social a entidades no estatales. En opinión del Banco Mundial, «es posible aplicar principios y enfoques similares que, de hecho, han demostrado su eficacia para aumentar la rendición de cuentas del sector privado, la sociedad civil y los líderes y representantes de las comunidades»¹⁵². Las campañas de la sociedad civil contra los malos manejos de las empresas se remontan a muchos años. La Red Internacional de Grupos pro Alimentación Infantil influyó en la decisión de la Asamblea Mundial de la Salud para que se adoptase el Código Internacional para la Comercialización de Sucedáneos de la Leche Materna en 1981, y desde entonces lleva a cabo auditorías periódicas independientes para supervisar la aplicación de ese Código¹⁵³. Todavía falta por hacer un inventario sistemático de las metodologías creadas por las OSC para seguir de cerca la conducta del sector privado.

G. Mecanismos nacionales específicos de los ODM

Hasta la fecha, la principal forma de rendición de cuentas adoptada por los Estados con el fin de comunicar el progreso para alcanzar las metas de los Objetivos de Desarrollo del Milenio ha sido la publicación de informes nacionales, regionales y mundiales. Esas publicaciones presentan información acerca de las políticas públicas adoptadas para alcanzar los Objetivos, organizar a la población en apoyo de los Objetivos¹⁵⁴, estimular el diálogo y el debate, y servir de catalizador de la opinión pública¹⁵⁵. El PNUD supervisó el proceso entre 2001 y 2004. Durante ese período, el número de informes por país fue en aumento¹⁵⁶ y en 2005 más del 80 por ciento de los países en desarrollo ya habían producido al menos un informe nacional. Desde 2005, la presentación de informes corresponde a los países, y el número de informes y el grado de compromiso de los países ha seguido aumentando¹⁵⁷.

Sin embargo, basarse en informes independientes sobre los ODM no está exento de problemas. La legitimidad y pertinencia de los Objetivos dependen de la medida en que hayan sido incorporados en las estrategias nacionales de desarrollo. En condiciones ideales, la verificación

del cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, o de otros objetivos de desarrollo globales, deberían formar parte integral del proceso de seguimiento de las políticas a nivel nacional y local. El empleo de sistemas paralelos con el fin de seguir de cerca el progreso para alcanzar los ODM podría interferir por inadvertencia con los procesos establecidos de seguimiento de las políticas y desviar la atención de cuestiones no incluidas en los Objetivos.

El sistema de presentación de informes sobre los Objetivos adolece de varias deficiencias. En primer lugar, como cabe esperar, los informes nacionales son de índole puramente voluntaria; se pide a los Estados que especifiquen un período de presentación de informes, pero no están en la obligación de hacerlo. Por otra parte, el proceso de preparación de informes ha sido mayormente tecnocrático. Por lo general, no ha habido una participación activa del poder legislativo, la sociedad civil, las INDH, las minorías y las comunidades marginadas. Sin duda como resultado de ello, muchos informes parecen estar destinados a satisfacer las necesidades de información de los donantes y los organismos multilaterales¹⁵⁸, habiéndose realizado pocos esfuerzos para promover la rendición de cuentas de los gobiernos a la población de sus respectivos países.

La adecuación y la calidad de los datos plantean también un problema. La presentación oportuna de información exacta es un requisito previo para la eficacia de la supervisión y la rendición de cuentas. Los 60 indicadores de los Objetivos fueron concebidos como un menú de utilización fácil; a pesar de ello, muchos países han tenido dificultades para generar la información que se exige. Esto, unido con la falta de datos desagregados, ha dificultado los cálculos del progreso alcanzado por diferentes grupos de la población. Muchos gobiernos pasan por alto o hacen caso omiso de la necesidad de recopilar datos sobre raza y etnia, entre otras categorías prohibidas de discriminación. Esta cuestión deberá abordarse en los preparativos para la etapa con posterioridad al 2015. Será necesario aplicar con mayor rigor normas más claras en materia de recopilación de datos, perfeccionar la capacidad nacional de preparación de estadísticas, y consolidar la voluntad política.

Capítulo IV.

Mecanismos internacionales de rendición de cuentas

El capítulo anterior examinó los mecanismos de rendición de cuentas a nivel nacional y subnacional. El perfeccionamiento de la rendición de cuentas en el plano internacional o transnacional plantea problemas adicionales, ya que los mecanismos institucionales están mucho menos desarrollados. En este capítulo se analizan diversas iniciativas a nivel internacional que contribuyen a aumentar la rendición de cuentas. En algunos casos, los mecanismos internacionales se aplican a las actividades de entidades nacionales en sus propios países. En otras ocasiones, los mecanismos internacionales se aplican para regular o sancionar la conducta de las entidades que operan en el extranjero. Ello incluye tanto los mecanismos de derechos humanos como otros mecanismos que no son específicos de los derechos humanos pero que pueden ser útiles para la rendición de cuentas en esta esfera. En el plano nacional, esos mecanismos pueden clasificarse en términos generales en varias categorías: judiciales, cuasi judiciales, administrativos, políticos y sociales.

A. La rendición de cuentas en el contexto de la cooperación internacional

Como se mencionó en el capítulo II, una de las causas más persistentes del desfase en materia de rendición de cuentas en el marco de los Objetivos actuales ha sido la dificultad para lograr que los países industrializados rindan cuentas sobre los compromisos contraídos con la alianza mundial para el desarrollo. Paralelamente a los esfuerzos recientes que se llevan a cabo en los foros de desarrollo con objeto de reforzar la noción de rendición de cuentas mutua entre Estados, la comunidad de derechos humanos también ha intentado crear mecanismos más eficaces para lograr que los Estados rindan cuentas sobre su obligación de cooperar en el plano internacional en la realización de los derechos humanos, ya sea mediante su ayuda al desarrollo o a través de otras áreas de la política internacional como el comercio, la deuda y la inversión.



La doctrina jurídica y los profesionales del derecho comienzan a acometer la tarea de definir criterios y marcos que permitan definir las responsabilidades extraterritoriales específicas de los Estados en casos concretos (a diferencia de la responsabilidad global de todos los Estados en términos generales)¹⁵⁹. Los criterios relativos al derecho al desarrollo analizados en el capítulo II son también una parte importante de ese empeño. En el recuadro 10 se describen dos casos dignos de análisis en que los gobiernos han reconocido su responsabilidad por las consecuencias extraterritoriales sobre los derechos humanos que se derivan de su política de desarrollo, habiendo dado explicaciones sobre su conducta tanto en su país de origen como en el extranjero.

Los ejemplos del recuadro 10 demuestran cómo los Estados – apoyados por mecanismos de rendición de cuentas en diversos niveles – comienzan a admitir obligación compartida en materia de derechos humanos más allá de sus fronteras, lo que sienta las pautas para exigir mayor rendición de cuentas sobre los efectos que su conducta puede tener en otros países. En particular, el último caso demuestra cómo los mecanismos de rendición de cuentas en materia de derechos humanos (por ejemplo, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales) pueden contribuir a promover el activismo de la ciudadanía en todo el mundo, creando condiciones para que los titulares de derechos puedan participar de manera más directa en el análisis y la formulación de las decisiones relativas a la política de desarrollo que inciden en sus vidas; asimismo, contribuyen también a fomentar soluciones preventivas, y también correctivas, para los problemas de desarrollo.

Si bien Noruega y Alemania gozan de una situación económica muy envidiable, otros países que se han visto más afectados por la crisis financiera y de la deuda soberana en todo el planeta también han reconocido que las obligaciones en la esfera de la cooperación internacional no pueden verse comprometidas en esas circunstancias. Por ejemplo, Irlanda y Portugal – países que necesitaron rescates de la Unión Europea y el FMI en 2011 – redujeron sus presupuestos de ayuda sólo en un tres por ciento; en el caso de Italia se registró incluso un aumento del 25 por ciento. Son necesarios

nuevos mecanismos innovadores de financiación del desarrollo como, por ejemplo, los impuestos coordinados sobre las emisiones de carbono, el transporte aéreo y las operaciones financieras y de canje de divisas. Con todo, esos mecanismos requieren una voluntad política mucho más fuerte que la demostrada por los Estados hasta la fecha, así como nuevos tipos de acuerdos internacionales y la reorientación de la gobernanza mundial¹⁶⁰.

B. Los mecanismos internacionales de derechos humanos

Los mecanismos de derechos humanos incluyen ciertos órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos; tribunales regionales de derechos humanos, y otros mecanismos que cumplen una función judicial o cuasi judicial y examinan las quejas presentadas por las personas. Por otra parte, los órganos creados en virtud de tratados tienen una función de supervisión más amplia. Las organizaciones de la sociedad civil pueden presentar informes y datos al mismo tiempo que los Estados Partes remiten sus informes periódicos de cumplimiento. Los procedimientos del Consejo de Derechos Humanos proporcionan un cierto grado de rendición de cuentas política a nivel internacional, mediante su examen periódico universal (EPU), la aprobación de resoluciones sobre temas nuevos y de actualidad en materia de derechos humanos, y la labor de los titulares de mandatos de los procedimientos especiales¹⁶¹ designados por el Consejo. Se han creado sistemas paralelos en varias organizaciones regionales. Los sistemas internacionales y regionales de vigilancia de los derechos humanos recomiendan a los Estados la adopción de medidas, pero no están facultados para hacer cumplir sus recomendaciones. El establecimiento de metas y criterios de referencia, el intercambio de datos y la definición de tendencias y desafíos son todas actividades que pueden estimular la presentación de *explicaciones* por parte de los Estados, respaldan los esfuerzos de la sociedad civil y, a veces, influyen en las decisiones de los Estados. No cabe duda de que la labor de muchos titulares de mandatos de los procedimientos especiales tiene gran relevancia para los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Los expertos temáticos han estado a la vanguardia de los esfuerzos orientados a integrar una perspectiva de derechos humanos en los procesos de los Objetivos y

Recuadro 10. Rendición de cuentas sobre las responsabilidades extraterritoriales en la esfera de los derechos humanos

Noruega reconoce su responsabilidad compartida por los efectos de la deuda sobre los derechos humanos en el Ecuador

En 2006, Noruega tomó una medida sin precedentes al asumir su responsabilidad por el impacto negativo sobre los derechos humanos en otros países de sus programas de préstamos para el desarrollo. Al entender que su campaña de exportación de buques había sido un «fracaso desde el punto de vista del desarrollo y de que, como acreedor, tenía que asumir parte de la responsabilidad de las deudas»^a, Noruega anunció su cancelación unilateral y sin condiciones de la deuda de cinco países en desarrollo, entre ellos el Ecuador, cuyos pagos del servicio de la deuda en 2004 eran seis veces superiores a la suma que dedicaba a los servicios de salud^b. Con esa decisión, Noruega se convirtió en el primer país acreedor en cancelar deuda por razones de justicia y no solo por referencia a los niveles de endeudamiento o pobreza del país prestatario. El Consenso de Monterrey de 2002 (párrafos 47 al 49 y 60) reconoció la responsabilidad compartida de países acreedores y deudores, y recabó la creación de un mecanismo de renegociación de la deuda internacional. La Reunión Plenaria de Alto Nivel de la Asamblea General sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio celebrada en 2010 (resolución 65/1, párr. 78, incisos q) y r)) se hizo eco de ese llamado. La decisión de Noruega de aceptar su corresponsabilidad como acreedor fue resultado de décadas de continua presión por parte de la sociedad civil para garantizar la responsabilidad, la rendición de cuentas y las reparaciones en forma de condonación de la deuda. Paralelamente con campañas públicas a ambos lados del Atlántico^c, las organizaciones ecuatorianas de derechos humanos^d presentaron un recurso ante el Tribunal Constitucional, alegando que la deuda era inconstitucional. Después de haber agotado todos los recursos a nivel nacional, se elevó una petición ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en la que se alegaba que la excesiva carga de la deuda tenía efectos negativos para la salud^e. Esas acciones judiciales contribuyeron a convencer a los funcionarios ecuatorianos y noruegos de que la deuda era insostenible y, en última instancia, irresponsable.

La histórica decisión de Noruega de aceptar responsabilidad compartida contribuyó a estimular la elaboración de los Principios rectores sobre la deuda externa y los derechos humanos, presentados por el Experto independiente sobre las consecuencias de la deuda externa y de las obligaciones financieras internacionales conexas de los Estados para el pleno goce de todos los derechos humanos, sobre todo los derechos económicos, sociales y culturales (A/HRC/20/23). Fruto de amplias consultas, esos Principios rectores permiten identificar las responsabilidades compartidas de acreedores y deudores, y representan criterios que permiten a los gobiernos, las organizaciones internacionales y el sector privado evaluar objetivamente su actuación y aplicar eficazmente las normas de derechos humanos a la hora de tomar decisiones en materia de préstamos y endeudamiento. Esos Principios Rectores han recibido un decidido respaldo en cumbres mundiales como el Consenso de Monterrey y la Reunión Plenaria de Alto Nivel de la Asamblea General sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio de 2010, y forman parte del empeño destinado a crear un mecanismo internacional de arbitraje de la deuda centrado en los principios de los derechos humanos, incluido el principio de la responsabilidad compartida.

Incorporación de los derechos humanos en la política de desarrollo de Alemania - estudio de caso en Camboya

En muchos aspectos, Alemania marcha a la cabeza en lo que se refiere a la incorporación de las normas de derechos humanos en sus políticas de desarrollo en el extranjero. En 2008, explicaba así el reconocimiento de sus obligaciones en otros países: «Los derechos humanos constituyen normas jurídicamente vinculantes que nuestro país, y los países con los que mantenemos relaciones comerciales, nos hemos comprometido a respetar a nivel nacional y más allá de nuestras fronteras. Hemos ratificado tratados internacionales de derechos humanos y, por lo tanto, tenemos la obligación de velar por el respeto, la protección y el cumplimiento de nuestros compromisos en la esfera de los derechos humanos. Asimismo, el cumplimiento

de nuestras obligaciones representa una contribución eficaz y específica para que nuestros asociados puedan acatar sus obligaciones»^f.

Ese principio general se puso a prueba en Camboya, en respuesta a los desalojos forzosos generalizados que tenían lugar en el marco de un proyecto de reforma agraria, respaldado por donantes. En 2009, algunas OSC presentaron una queja ante el Panel de Inspección del Banco Mundial alegando que un proyecto de titulación de tierras, cuyo monto se elevaba a 28,8 millones de dólares, vulneraba los derechos humanos y las políticas de salvaguardia del Banco Mundial. En 2010, esas alegaciones fueron objeto de una investigación, que llevó al Banco Mundial a suspender la concesión de nuevos préstamos a ese país. En agosto de 2010, el Gobierno de Alemania decidió que su apoyo técnico al Proyecto de certificación y gestión de tierras estaría sujeto «a que se redoblen los esfuerzos para velar por el respeto de los derechos humanos en los proyectos de gestión de tierras. Entre otras cuestiones, ello supone brindar apoyo a las comunidades indígenas para que obtengan sus derechos sobre la tierra... e ir resolviendo paulatinamente los problemas de los asentamientos urbanos informales»^g. Posteriormente, los Gobiernos de Alemania y Camboya llegaron a acuerdo sobre un proceso destinado a apoyar y acelerar la reforma agraria, en particular en zonas donde viven grupos pobres y sin tierra. Con ese fin, se establecieron criterios de referencia para crear un marco jurídico y un proceso para la ejecución del Proyecto de certificación y gestión de tierras que estén acordes con las obligaciones contraídas en materia de derechos humanos^h.

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en su examen del informe periódico de Alemania de 2011 sobre la aplicación del Pacto Internacional, aportó un elemento adicional para que las organizaciones de la sociedad civil, tanto de Camboya como de Alemania, participaran en el análisis del impacto que la ayuda alemana al desarrollo puede tener sobre el pleno goce de los derechos humanos de los camboyanos. El Comité subrayó las obligaciones de Alemania en el campo de la cooperación y la asistencia internacional, y señaló su preocupación por «que el apoyo de ese Estado en materia de cooperación para el desarrollo haya apoyado proyectos que, según se ha

informado, dieron lugar a violaciones de los derechos económicos, sociales y culturales, como en el caso del proyecto de titularidad de la tierra en Camboya (arts. 2.1, 11, 22 y 23)». El Comité recomendó a Alemania «que las políticas en materia de cooperación para el desarrollo que debe adoptar el Estado parte contribuyan al pleno ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales del Pacto y no den lugar a violaciones»ⁱ. Tras esas y otras experiencias, Alemania ha comenzado a dar pasos más decididos para integrar la EIDH en la formulación de sus políticas de desarrollo, y está analizando la manera de establecer un mecanismo encargado de examinar las denuncias en materia de derechos humanos que pudieran presentar los titulares de derechos que se vieran afectados por la cooperación alemana para el desarrollo en los países en que respalde proyectos^j.

^a Noruega, Ministerio de Relaciones Exteriores, «Cancellation of debts incurred as a result of the Norwegian Ship Export Campaign (1976-80)» [Cancelación de las deudas contraídas como resultado de la Campaña de exportación de buques de Noruega (1976-1980)], comunicado de prensa, 2 de octubre de 2006.

^b Véase A/HRC/14/21/Add.1.

^c Véase Kjetil Abildsnes G., «Why Norway took creditor responsibility – the case of the ship export campaign» [¿Por qué Noruega asumió la responsabilidad del acreedor? – el caso de la campaña de exportación de buques] (Oslo, Campaña de la Deuda de Noruega, Foro Noruego para el Medio Ambiente y el Desarrollo, 2007).

^d Véase Centro de Derechos Económicos y Sociales, «CDES celebrates the Norwegian Government's decision to cancel its illegitimate debt with Ecuador» [CDES alaba la decisión del Gobierno de Noruega de cancelar la deuda ilegítima de Ecuador], comunicado de prensa, 6 de octubre de 2006.

^e Véase Fons Coomans y Rolf Kunemann, eds., *Cases and Concepts on Extraterritorial Obligations in the Area of Economic, Social and Cultural Rights, Maastricht Series in Human Rights*, vol. 13 (Maastricht, Intersentia Publishers, 2012), pág. 160.

^f Alemania, Ministerio Federal para la Cooperación Económica y el Desarrollo, *Development Policy Action Plan on Human Rights 2008-2010* (Bonn, 2008).

^g Disponible en www.phnom-penh.diplo.de/contentblob/2796748/Daten/891720/PE_27_08_10_Land_sector.pdf (consultado el 25 de noviembre de 2012).

^h Camboya, Consejo de Rehabilitación y Desarrollo y Consejo para el Desarrollo de Camboya, «Resumen de las negociaciones sobre la cooperación al desarrollo entre el Gobierno de la República Federal de Alemania y el Gobierno del Reino de Camboya celebradas en Bonn los días 13 y 14 de diciembre de 2011», 14 de diciembre de 2011.

ⁱ E/C.12/DEU/CO/5; E/C.12/KHM/CO/1.

^j Para más información, véase Alemania, Ministerio Federal para la Cooperación Económica y el Desarrollo, «Human rights in German development policy» [Los derechos humanos en la política alemana para el desarrollo], Documento de estrategia 4/2011 e BMZ (Bonn, 2011), págs. 15 y 21.

aportan una importante contribución analítica al debate sobre el perfeccionamiento de la futura estructura de desarrollo. Algunos han recibido el mandato explícito del Consejo de Derechos Humanos para presentar recomendaciones sobre las estrategias orientadas a alcanzar los Objetivos y la formulación del programa de desarrollo después de 2015¹⁶².

Si bien esos organismos podrían hacer importantes contribuciones para subsanar las deficiencias en cuanto a la rendición de cuentas en el terreno de los ODM, el sistema de vigilancia de los derechos humanos (incluidos los órganos creados en virtud de tratados de las Naciones Unidas) no ha desempeñado hasta el momento un papel destacado en el seguimiento del avance realizado por los Estados para alcanzar los ODM. En la práctica, a los Estados se les pide solo en contadas ocasiones que presenten informes al respecto a esos órganos (aunque el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha formulado preguntas a los Estados desarrollados acerca de sus compromisos en el extranjero en la esfera del desarrollo, y también sobre las obligaciones contraídas en su calidad de miembros de instituciones financieras internacionales). En muchos casos, los informes nacionales sobre los ODM se han presentado al mismo tiempo que otros relacionados con los compromisos en materia de derechos humanos contraídos en virtud de tratados, sin referencias cruzadas. En los debates sobre los objetivos después de 2015 se estudia el tipo de mecanismos de rendición de cuentas globales que pudieran ser apropiados para un nuevo conjunto de objetivos y metas mundiales de desarrollo, más allá de los ejemplos sectoriales, no estando claro cuáles serán los nuevos mecanismos mundiales de examen inter pares¹⁶³. Sin embargo, cualesquiera que sean las deficiencias de los mecanismos de rendición de cuentas sobre los ODM, es esencial que en los debates sobre el papel que les corresponderá con posterioridad a 2015 se tenga muy en cuenta el papel que desempeñan los actuales mecanismos internacionales de rendición de cuentas en la esfera de los derechos humanos, y que se hagan esfuerzos para consolidarlos en vez de debilitarlos (véanse las recomendaciones destinadas a garantizar un círculo virtuoso de rendición de cuentas en el cap. V).



C. Los órganos políticos intergubernamentales

Más allá del sistema formal de supervisión de los derechos humanos, algunos grupos de Estados han formado *organizaciones intergubernamentales* que comparten intereses geográficos, económicos, culturales o históricos. La estructura y finalidad de esas instituciones son muy variables. Algunas son uniones multifuncionales bien integradas, mientras que otras son foros informales de discusión con intereses geopolíticos comunes¹⁶⁴. Muchas de ellas tienen programas centrados en lograr mayor rendición de cuentas acerca de los Objetivos, y varias realizan evaluaciones de los avances regionales. Por ejemplo:

- ▶ La Comisión Económica para América Latina y el Caribe ha establecido un mecanismo regional encargado de seguir de cerca el avance para alcanzar las metas de los Objetivos¹⁶⁵.
- ▶ La Liga de Estados Árabes prepara informes periódicos conjuntos con la Comisión Económica y Social para Asia Occidental acerca de los progresos para lograr los Objetivos¹⁶⁶.
- ▶ La OCDE sigue atentamente el desempeño de los países, comparándolo con el compromiso de los países donantes para aumentar su ayuda en respuesta al avance en la realización de los Objetivos¹⁶⁷.

A pesar de su heterogeneidad, esas redes pueden proporcionar vías adicionales de rendición de cuentas política sobre los progresos para alcanzar los ODM. Se ha ampliado recientemente la agenda del Grupo de los 20 para incluir los temas del desarrollo, además del diálogo

y la cooperación en cuestiones económicas y financieras. Será importante fortalecer la rendición de cuentas sobre las decisiones que se adopten en ese foro, en vista de su influencia cada día mayor, en el contexto más amplio de la reforma de la gobernanza económica mundial.

D. Las redes reguladoras transnacionales

Las redes regionales e internacionales de los *organismos nacionales de regulación* en sectores que guardan relación con los Objetivos también crean oportunidades de avance en lo que se refiere a los mecanismos administrativos de rendición de cuentas. Grupos como la Asociación de Entes Reguladores de Agua y Saneamiento de las Américas contribuyen a aumentar la rendición de cuentas aprobando metas y criterios de referencia aplicables a nivel nacional, e intercambiando datos sobre el desempeño por relación a esas metas. El Consejo de Ministros Africanos del Agua¹⁶⁸ prepara informes panorámicos periódicos sobre la situación en los distintos países, en los que se examina en qué medida los países del África subsahariana cuentan con las instituciones, políticas y presupuestos apropiados que les permitan mejorar y mantener la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento. Esas actividades de seguimiento permiten a las organizaciones intergubernamentales ejercer presión, lo que puede contribuir a que los Estados en desarrollo presenten *explicaciones* apropiadas en relación con los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

En el marco de la OCDE ha habido intentos de articular la *responsabilidad* de los Estados para proporcionar ayuda al desarrollo. En 2008, el Programa de Acción de Accra pidió a los Estados donantes que brindasen asistencia «de manera coherente con sus compromisos internacionales contraídos en materia de igualdad de género, derechos humanos, discapacidad y sostenibilidad ambiental». La Alianza de Busan para una Cooperación al Desarrollo Eficaz de 2011 reconoció que los derechos humanos, la democracia y el buen gobierno son componentes esenciales de las medidas destinadas a promover el desarrollo, y se reconoció la necesidad de «rendir cuentas a los beneficiarios de nuestra cooperación, y también

a las ciudadanías, organizaciones, mandantes y accionistas de nuestros respectivos países».

E. Los mecanismos de rendición de cuentas de las instituciones financieras internacionales

Como se vio en el capítulo II, es opinión generalizada que la rendición de cuentas de las instituciones financieras internacionales en casos de violaciones de los derechos humanos en el contexto de programas o políticas financiados por esas instituciones no guarda proporción con la influencia que ejercen esas instituciones. Con todo, se han redoblado los esfuerzos para aumentar la presencia de varios mecanismos de las IFI con el fin de lograr que los gobiernos y las instituciones propiamente dichas rindan cuentas acerca del grado en que cumplen las normas de derechos humanos. Por ejemplo, el Panel de Inspección del Banco Mundial ha tenido en cuenta en algunos casos los compromisos en materia de derechos humanos recogidos en tratados que han sido ratificados por los países prestatarios a la hora de interpretar las políticas de salvaguardia del Banco (véase el recuadro 11)¹⁶⁹. Sin embargo, sería útil que hubiera compromisos más explícitos en cuanto a la política de derechos humanos, así como mayor coherencia de las prácticas. Ello sería una gran ayuda para que todas las partes interesadas pudieran establecer expectativas realistas basadas en principios, a pesar de que esas cuestiones parecieran ser muy arduas para los órganos de gobierno de las instituciones financieras internacionales.

F. Iniciativas internacionales específicas para los ODM

A partir de 2001 se han ido creando varias iniciativas mundiales destinadas a seguir el avance para cumplir los Objetivos y presentar informes al respecto. Desde 2002, el Secretario General de las Naciones Unidas presenta un informe anual a la Asamblea General sobre la ejecución de la Declaración del Milenio. La División de Estadística del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas viene publicando desde 2005 evaluaciones anuales del progreso hacia el logro de los ODM. Desde 2008, el Grupo de Tareas sobre el desfase en el logro de los ODM ha venido publicando informes anuales específicos

Recuadro 11. Responsabilidad, presentación de explicaciones y ejecución de sanciones a través del Panel de Inspección del Banco Mundial

El Panel de Inspección del Banco Mundial, creado en 1993, es un mecanismo independiente de responsabilidad y transparencia integrado por tres miembros cuya finalidad es garantizar que las operaciones del Banco se ajusten a sus políticas y procedimientos operacionales. El Panel brinda una instancia para que las personas que se sientan afectadas de manera adversa por operaciones financiadas por el Banco hagan llegar sus inquietudes a los más altos niveles del Banco, pudiendo solicitar una investigación, denominada solicitud de inspección. Ha servido de modelo para el establecimiento de mecanismos similares con esta función en otras instituciones financieras regionales y multilaterales. A pesar de que se ha utilizado menos de lo que cabría esperar, el Panel ha tenido un considerable impacto por lo que se refiere a la responsabilidad y la presentación de explicaciones en el seno del Banco (su finalidad declarada es fortalecer la rendición de cuentas interna). En algunos casos, también ha facilitado que los peticionarios que habían presentado quejas en materia de derechos humanos obtengan reparación a nivel nacional.

Solo en raras ocasiones se ha pedido al Panel que considere reclamaciones formuladas explícitamente en términos de derechos humanos, y la fundamentación de sus decisiones no siempre ha sido coherente. La exigencia de respetar los acuerdos internacionales en materia de protección del medio ambiente figura prominentemente en las políticas operacionales de salvaguarda del Banco por lo que se refiere a la evaluación ambiental y forestal; en cambio, no figura explícitamente el deber de respetar las obligaciones de derechos humanos previstas en tratados internacionales. No obstante, al considerar reclamaciones que planteaban, directa o indirectamente, cuestiones relacionadas con los derechos humanos, el Panel ha identificado cuatro circunstancias en las que las políticas y los procedimientos del Banco pueden hacer que éste se vea obligado a tener en cuenta este tipo de cuestiones: a) el Banco debe garantizar que sus proyectos no contravengan los compromisos internacionales en materia de derechos humanos del prestatario (principio de abstenerse de tomar medidas perjudiciales); b) el Banco debe determinar, como parte de su debida diligencia en los proyectos, si las cuestiones relacionadas con los derechos humanos pueden impedir el

acatamiento de las políticas del Banco; c) el Banco debe interpretar los requisitos de la Política de Pueblos Indígenas (que explícitamente menciona los derechos de las poblaciones indígenas), de conformidad con el objetivo de derechos humanos de esa política, y d) el Banco debe tomar en consideración las protecciones de los derechos humanos consagradas en las constituciones nacionales o en otras fuentes legales nacionales.

El caso del Programa de Administración de Tierras de Honduras de 2007 es buen ejemplo del principio que exige «abstenerse de tomar medidas perjudiciales». La queja tenía que ver con el desplazamiento de las poblaciones indígenas de sus tierras ancestrales en el marco de un proyecto de regularización y titulación de tierras financiado por el Banco Mundial. Honduras es signatario del Convenio sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes (núm. 169) de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). El Panel decidió que la política operativa del Banco en lo que se refiere a la evaluación del proyecto, que exigía el respeto de los acuerdos internacionales relativos al medio ambiente, la salud humana y el bienestar, debía ser interpretada a la luz del Convenio 169 de la OIT. En 2009, el Panel examinó un caso similar presentado en nombre de las comunidades desalojadas de sus hogares en la zona del lago Boeung Kak de Phnom Penh, Camboya, en el marco del Proyecto de Ordenamiento Territorial y Administración, financiado por el Banco Mundial. Si bien en ese caso el Panel no abordó explícitamente las denuncias de violaciones de los derechos humanos, la investigación y el informe final dado a conocer en 2011 desencadenaron una serie de acontecimientos, incluida una fuerte presión por parte del propio Banco, que condujo a un remedio parcial y a la restitución de las tierras de un tercio de las familias afectadas.

Fuentes: Steven Herz y Anne Perrault, «Bringing human rights claims to the World Bank Inspection Panel» [Reclamaciones en materia de derechos humanos presentadas al Panel de Inspección del Banco Mundial] (octubre de 2009), Panel de Inspección, Informe de Investigación: Proyecto de Ordenamiento Territorial y Administración de Camboya (23 de noviembre de 2010); Samean Yun, «Hun Sen offers settlement» [Hun Sen propone una solución], Radio Free Asia (16 de agosto de 2011).



Para mayor información sobre el Marco de Aplicación Integrada, véase: <http://iif.un.org>.

sobre el seguimiento del Objetivo 8. Asimismo, las comisiones regionales de las Naciones Unidas llevan varios años elaborando informes regionales sobre los Objetivos que, a veces, han estado centrados en temas específicos.

Sin embargo, los mecanismos intergubernamentales creados para valorar el progreso de las actividades orientadas a alcanzar los Objetivos han sido comparativamente deficientes. Por ejemplo, el examen ministerial anual iniciado en 2007 tiene la finalidad de

evaluar el desempeño del país en campos específicos, atendiendo a la información contenida en presentaciones nacionales con carácter voluntario. Contados países han presentado informes, y el examen ministerial anual ha servido de vitrina de las mejores prácticas, en una escala limitada. Con todo, su eficacia se ha visto disminuida debido a su carácter voluntario, a las limitadas posibilidades de participación y de examen independiente, y a la ausencia de recomendaciones que puedan ser supervisadas y permitan profundizar en estas cuestiones.

Recuadro 12. Marco de Aplicación Integrada: ¿seguimiento de la rendición de cuentas?

En junio de 2012, el Secretario General inauguró el sitio web del Marco de Aplicación Integrada, instrumento destinado a seguir muy de cerca el empeño de los Estados miembros para cumplir sus compromisos con los ODM. El sitio web proporciona un punto de acceso integrado para los responsables de las políticas, académicos, investigadores y la sociedad civil que desean consultar información accesible electrónicamente acerca de las actividades que realizan los gobiernos y la comunidad internacional con vistas a alcanzar los Objetivos para el año 2015. La finalidad declarada del Marco es promover la rendición de cuentas mutua a todos los niveles y servir de referencia para cualquier marco de rendición de cuentas que se llegase a adoptar

para el programa de desarrollo posterior a 2015. El seguimiento transparente de los compromisos voluntarios puede aportar una importante contribución en materia de rendición de cuentas, haciendo hincapié en el principio de que las promesas se deben cumplir. Sin embargo, en la esfera de los derechos humanos debería hacerse una distinción, en la medida de lo posible, entre los compromisos de carácter voluntario y las obligaciones vinculantes a nivel internacional (incluidas las de índole negativa, como la de «abstenerse de tomar medidas perjudiciales»). Por otra parte, hasta la fecha en que se redacta esta publicación, la página web del Marco Integrado no incluía información de la sociedad civil, del sector privado ni de otras partes interesadas.

En su informe sobre los Objetivos presentado en febrero de 2010, el Secretario General reconoció que el desfase obedecía al incumplimiento de los compromisos, a las limitaciones de recursos, a las imprecisiones en su definición y a la falta de rendición de cuentas. Destacó la necesidad de mecanismos de rendición de cuentas más eficaces entre los países desarrollados y en desarrollo, así como entre los gobiernos y la ciudadanía. Asimismo, pasó revista a la importancia de los principios de derechos humanos relativos a la no discriminación, la participación verdadera y la rendición de cuentas, y expresó su respaldo a esos principios¹⁷⁰.

El documento final de la Reunión Plenaria de Alto Nivel de la Asamblea General sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio que tuvo lugar en septiembre de 2010 contenía una serie de importantes compromisos en materia de derechos humanos¹⁷¹. Subrayó la necesidad de una agenda más sólida para la acción colectiva, la desagregación de los datos, y la creación de capacidad estadística a nivel nacional; asimismo, destacó con toda claridad que las estrategias para alcanzar los ODM debían estar destinadas a luchar contra la desigualdad, la discriminación y la exclusión, y a afrontar sus causas fundamentales. En 2012 se estableció un «Marco de Aplicación Integrada» con el fin de contribuir a realizar el seguimiento del cumplimiento de los compromisos contraídos en la Reunión Plenaria de Alto Nivel de la Asamblea

General sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Se establecerá un mecanismo similar de transparencia, que contará con un sitio web, con el fin de realizar el seguimiento de los compromisos voluntarios contraídos en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible de 2012.

Los debates en la Reunión Plenaria de Alto Nivel de la Asamblea General sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio de 2010 pusieron de manifiesto las limitaciones de aquellos procedimientos internacionales de rendición de cuentas sobre los ODM que están centrados únicamente en el seguimiento y la presentación de informes. El reconocimiento de que la insuficiente rendición de cuentas había sido una de las principales causas del desfase en cuanto al cumplimiento de los Objetivos sirvió de acicate para buscar formas más eficaces e integrales para el seguimiento y la presentación de informes a nivel internacional.

Habida cuenta de esos antecedentes, varias iniciativas de los órganos de supervisión internacionales han procurado garantizar que las obligaciones en materia de derechos humanos contraídas en virtud de los tratados están presentes en todas las etapas del proceso relacionado con las políticas: planificación, presupuestación, ejecución, seguimiento, revisión y reparación. El resultado más destacado fruto de esa Reunión fue la creación de la Estrategia

Mundial de Salud de las Mujeres y los Niños, iniciativa innovadora del Secretario General destinada a hacer avanzar más rápidamente las actividades orientadas a alcanzar los Objetivos 4 y 5. En la actualidad, es el más avanzado de los mecanismos internacionales de rendición de cuentas sobre los ODM para sectores específicos (véase el recuadro 13). La rendición de cuentas es la piedra angular de la Estrategia, cuya finalidad es lograr que todas las partes interesadas brinden su respaldo para mejorar el seguimiento y la evaluación, garantizando así que todos los protagonistas rindan cuentas sobre los resultados. La Comisión de información y rendición de cuentas sobre la salud de las mujeres y los niños, creada para seguir de cerca las actividades de la Estrategia, ha propuesto un marco en materia de rendición de cuentas que incluye tres procesos: seguimiento, examen y medidas.

El marco basado en tres procesos adoptado por la Comisión hace hincapié en el seguimiento

de los recursos y los resultados; concede gran importancia al empleo de un número limitado de indicadores de avance bien seleccionados, y subraya que todas las entidades participantes, nacionales e internacionales deben rendir cuentas. El marco representa un importante paso de avance en la búsqueda de mecanismos de rendición de cuentas más eficaces por lo que se refiere a los ODM. Su aplicación a nivel nacional e internacional representará una importante contribución para el análisis de las causas epidemiológicas y políticas de la mortalidad materna e infantil por los gobiernos y otras instituciones. Con todo, es digno de destacar que en el informe del Grupo de expertos las referencias a las reparaciones y a las medidas correctivas son más rotundas que en el informe final de la Comisión, a pesar de que la ineficiencia de los mecanismos de examen de reclamaciones y de reparación son un obstáculo de talla para alcanzar las metas de la salud. La Comisión reconoce los puntos débiles

Recuadro 13. Seguimiento, examen y medidas: Rendición de cuentas sobre el derecho a la salud de las mujeres y los niños

En 2010, el Secretario General de las Naciones Unidas pidió a la Organización Mundial de la Salud (OMS) que presidiera un proceso destinado a determinar las formalidades institucionales más eficaces a nivel internacional en materia de presentación de informes, supervisión y rendición de cuentas. En mayo de 2011, la Comisión de información y rendición de cuentas sobre la salud de las mujeres y los niños presentó un informe que incluía diez recomendaciones que han sido innovadoras en varios terrenos.

El marco de rendición de cuentas propuesto incluye tres procesos interrelacionados: 1) *seguimiento* de los resultados y los recursos; 2) *examen* de los datos y las políticas con objeto de determinar si las promesas se están cumpliendo y de definir las deficiencias y las medidas correctivas, y 3) *medidas* que, teniendo en cuenta los resultados del examen, estén orientadas a mejorar los resultados en el campo de la salud y reasignar recursos para lograr los máximos beneficios en esta esfera. El marco propuesto pone énfasis en la rendición de cuentas a nivel nacional, y propone que los Estados deberían estudiar la posibilidad de crear comisiones nacionales de salud, que

cumplirían la función de mecanismos de control independientes, «con el compromiso activo de los Gobiernos, los parlamentos, las comunidades y la sociedad civil. También creamos fuertes vínculos entre los mecanismos a nivel nacional y mundial». Asimismo, hace hincapié en que todas las partes, incluidos los donantes, deben rendir cuentas sobre las promesas que hicieran y las políticas de salud que formularan y pusieran en práctica. Aboga por el fortalecimiento y la armonización de los mecanismos nacionales, regionales y mundiales.

Se estableció un Grupo de expertos de evaluación independiente con el fin de analizar el avance realizado en cuanto a la aplicación de esa estrategia mundial y las recomendaciones de la Comisión, que incluyen la creación de mecanismos de seguimiento eficaces. La Organización Mundial de la Salud ha creado una página web destinada a seguir el avance – por lo que se refiere a los resultados, los recursos y el seguimiento – en la aplicación de las recomendaciones de la Comisión que guardan relación con la salud de las mujeres y los niños, y de informar a la comunidad internacional acerca de la labor del Grupo de expertos de evaluación independiente.

de los mecanismos nacionales de rendición de cuentas que ya existen en muchos países, pero sus propuestas se centran principalmente en la función de seguimiento y evaluación, y no en los mecanismos para encontrar solución a las quejas y ofrecer reparación en casos en que presuntamente se ha visto vulnerado el derecho a la salud. Por lo que se refiere a la rendición de cuentas de los donantes, el marco subraya la necesidad de que se presenten informes sobre las transferencias de asistencia financiera y técnica; sin embargo, no incluye propuestas concretas acerca de los mecanismos para fortalecer la coherencia de las políticas a nivel mundial o para garantizar que la ayuda al desarrollo destinada a mejorar la salud de las mujeres y los niños esté acorde con las normas de derechos humanos¹⁷².

La OMS y el UNICEF crearon el Programa Conjunto de Monitoreo para el Abastecimiento de Agua y Saneamiento (JMP, por sus siglas en inglés), que integra de manera explícita dentro de su marco de referencia criterios en materia de derechos humanos para el seguimiento de las metas de agua y saneamiento a nivel mundial. Hasta la fecha se ha avanzado poco para alcanzar la meta de saneamiento del Objetivo 7 (meta 7.C). Si bien la meta relativa al agua potable en el mundo se ha alcanzado oficialmente, la calidad del agua sigue planteando problemas. El indicador correspondiente a la consecución de la meta del agua mide el acceso a «una fuente de agua mejorada», pero los estudios del UNICEF indican que entre el 15 y el 35 por ciento de las fuentes mejoradas no son realmente seguras¹⁷³. Por otra parte, ese indicador no pone de manifiesto los graves problemas existentes en cuanto a la accesibilidad y la regularidad del suministro, y el objetivo global no dilucida la situación por lo que se refiere a la exclusión o la discriminación.

Con el fin de corregir algunas de esas deficiencias, y en cooperación con el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el derecho al agua y el saneamiento, los bancos multilaterales de desarrollo, los grupos de la sociedad civil y otras partes interesadas, el JMP elaborará un menú de opciones en relación con los objetivos, metas e indicadores con posterioridad a 2015, que recoja la dimensión de los derechos humanos en lo que se refiere



© Foto Naciones Unidas / Mariline Perret

a los aspectos de accesibilidad, asequibilidad, calidad adecuada y no discriminación. Estos elementos formarán parte de un marco de rendición de cuentas integral destinado a seguir de cerca los resultados y a analizar los esfuerzos en materia de políticas y de asignación de recursos con objeto de determinar si las intervenciones de los gobiernos y los donantes permiten colmar las expectativas de los titulares de derechos. El JMP ha elaborado indicadores indirectos sobre el acceso sostenible al agua potable y a los servicios básicos de saneamiento. Ha encargado investigaciones sobre métodos de control de la calidad del agua, así como estudios para determinar si los recursos asignados llegan a las poblaciones más pobres. La OMS ha preparado el informe *Análisis y evaluación mundial del abastecimiento de agua potable y saneamiento 2012* (GLAAS 2012), que recoge datos sobre las políticas, las prioridades y los flujos de financiación de los Estados y los donantes internacionales con el fin de determinar el progreso realizado para alcanzar el Objetivo 7. La información sobre los recursos empleados sirve de complemento de los datos recogidos por el JMP en cuanto al cumplimiento de los resultados de los Objetivos («acceso a fuentes mejoradas de abastecimiento de agua»), y permite comprender mejor hasta qué punto los resultados son fruto de las medidas fiscales y de las políticas adoptadas. Se realizan esfuerzos para definir indicadores en materia de asequibilidad y equidad que tomen en cuenta aspectos de los derechos humanos.

SEGUNDA PARTE - MENSAJES CLAVE

- Los capítulos de la segunda parte ponen de manifiesto que la rendición de cuentas debe entenderse como una madeja de relaciones, y no como una relación singular entre el Estado y las personas. Los titulares de derechos, los titulares de deberes y las instituciones de control interactúan en múltiples foros que trascienden las fronteras nacionales.
- Existe gran número de instituciones y mecanismos a los que es posible recurrir para pedir cuentas a los funcionarios y a otros titulares de deberes sobre los abusos de autoridad y las violaciones de derechos que son pertinentes para la actual agenda de desarrollo. Cuando los derechos humanos se han visto vulnerados, las principales vías jurídicas para obtener reparación son los mecanismos judiciales. A pesar de los obstáculos que deben vencer las personas que viven en la pobreza para poder acudir a los tribunales en busca de justicia, sobre todo en casos en que se han visto vulnerados sus derechos económicos, sociales y culturales, el interponer una acción judicial es un procedimiento importante para alentar la rendición de cuentas, cumple una función no solo correctiva sino también preventiva, y promueve la transformación. Con todo, los mecanismos no judiciales también pueden desempeñar un papel importante para fortalecer la rendición de cuentas en el terreno de los derechos humanos en la etapa posterior a 2015. Entre los principales mecanismos no judiciales destacan las comisiones parlamentarias, las audiencias administrativas, los procedimientos de presentación de quejas contra proveedores de servicios, los grupos de consulta de la ciudadanía y los sistemas de rendición de cuentas con base en la comunidad.
- Los diferentes procesos no están aislados, pudiendo reforzarse mutuamente. Por ejemplo, las acciones judiciales destinadas a hacer valer los derechos económicos y sociales suelen ser más eficaces cuando van acompañadas de movilización política. Asimismo, las decisiones de los órganos regionales de adjudicación pueden dar mayor peso a las reclamaciones presentadas por grupos de apoyo locales. Aunque sus funciones y mandatos varían, los mecanismos de rendición de cuentas deberían velar por el cumplimiento de las normas de derechos humanos. Asimismo, deberían llevar a cabo análisis independientes de la actuación de los gobiernos y proponer medidas destinadas a obtener reparación o compensación, u otras medidas correctivas, en caso de incumplimiento. El objetivo final no está limitado a la imposición de sanciones cuando los derechos se han visto vulnerados. Los sistemas eficaces de rendición de cuentas promueven el progreso sistémico e institucional que crea condiciones que permiten el más pleno disfrute de los derechos.
- La rendición de cuentas en materia de derechos humanos debe integrarse en todas las fases del ciclo de las políticas a nivel nacional: planificación, presupuestación, ejecución, seguimiento y evaluación. Esto genera lo que se ha denominado el círculo «virtuoso» de la rendición de cuentas. Las normas de derechos humanos imponen obligaciones que no están limitadas a los resultados, sino que también se aplican a la conducta. Los Estados y otros titulares de deberes deben rendir cuentas no sólo sobre los resultados alcanzados en materia de desarrollo, sino también sobre los esfuerzos realizados en cuanto a las políticas y los recursos destinados a alcanzar esos resultados.

SEGUNDA PARTE - MENSAJES CLAVE

- Uno de los desfases más persistentes en materia de rendición de cuentas en el marco de los ODM actuales tiene que ver con la dificultad para lograr que los países industrializados rindan cuentas sobre las actividades que realizan para cumplir con los compromisos contraídos con la alianza mundial para el desarrollo. Los mecanismos destinados a asegurar la rendición de cuentas de las instituciones internacionales o de los Estados por lo que se refiere a las repercusiones que sus actividades pudieran tener en la esfera de los derechos humanos más allá de sus fronteras están mucho menos desarrollados a nivel institucional, a pesar de que son invocados cada día con mayor frecuencia.
- Algunos sistemas internacionales de rendición de cuentas, incluidos los organismos internacionales de derechos humanos, suelen desempeñar un papel de supervisión o vigilancia, y no tienen facultad de ejecución. A pesar de ello, pueden cumplir una importante función para exigir a los Estados que justifiquen su actuación en la esfera del desarrollo desde la perspectiva de los principios de derechos humanos. Por otra parte, esos organismos pueden determinar si existen mecanismos apropiados de reparación a nivel nacional y formular recomendaciones orientadas a fortalecer la rendición de cuentas en los países. Asimismo, son foros en que se pueden formular y negociar quejas y reclamaciones, y son muy útiles sobre todo para los grupos cuyas opiniones son ignoradas por sus propios gobiernos.
- En la práctica, los temas de los derechos humanos y de las instituciones de rendición de cuentas en el contexto de los Objetivos de Desarrollo del Milenio son dimensiones que no han recibido mucho reconocimiento y han estado subutilizadas. El seguimiento ha estado centrado mayormente en la recopilación de datos cuantitativos relacionados con los indicadores de desarrollo humano. Será necesario contar con mecanismos más sólidos y perfeccionados para verificar el avance si se desea que los Objetivos lleguen a estar acordes con los compromisos nacionales e internacionales en materia de derechos humanos. Los mecanismos de seguimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, y las metas de desarrollo global en general, deberían integrarse en los procesos nacionales de supervisión de las políticas públicas y no ser considerados una actividad independiente.



©UNICEF/NYHQ2006-1470/Pruzi

Tercera parte

PERSPECTIVAS
DE FUTURO



Capítulo V.

Integración de la rendición de cuentas en materia de derechos humanos en la agenda después de 2015

¿Cómo deberían integrarse en la agenda después de 2015 los principios de rendición de cuentas, firmemente enraizados en el marco internacional de los derechos humanos? ¿Sobre qué *cuestiones* deberían rendir cuentas los Estados miembros de las Naciones Unidas y otros titulares de deberes? ¿A *quién* deberían rendir cuentas, de *qué manera* y en *qué momento*?

Una articulación clara de los fines específicos de un acuerdo después de 2015 (y, más específicamente, los nuevos objetivos globales de desarrollo, incluidos los objetivos de desarrollo sostenible) es el principio insoslayable para toda investigación más específica en materia de rendición de cuentas. Los Estados miembros ya han comenzado a debatir los fines de un posible acuerdo después de 2015. En la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible de 2012, reconocieron la utilidad de los Objetivos de Desarrollo del Milenio para orientar las tareas destinadas a la consecución de logros concretos de desarrollo como parte de una concepción y un marco amplios del desarrollo; para encauzar las actividades de las Naciones Unidas al respecto; para impulsar medidas concretas y coherentes sobre el desarrollo sostenible; para contribuir al establecimiento de las prioridades nacionales, y para movilizar a las partes interesadas y los recursos a favor de objetivos comunes¹⁷⁴. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio contribuyeron a articular en todo el mundo una nueva descripción del desarrollo centrada en los seres humanos; asimismo, contribuyeron en cierta medida a centrar la atención en cuestiones y sectores que habían sido relegados a un segundo plano. Por otra parte, las prioridades reflejadas en

los objetivos globales también pueden estimular el perfeccionamiento de los métodos estadísticos y de recopilación de datos que – junto con los mecanismos pertinentes de examen de las políticas, supervisión y reparación – son elementos fundamentales para la rendición de cuentas. Los nuevos objetivos mundiales podrían aportar una valiosa contribución a la consecución de los derechos humanos si permitieran hacer realidad esas aspiraciones normativas, de «reactivación» y de rendición de cuentas.

A. ¿Sobre qué cuestiones deben rendir cuentas los Estados y demás titulares de deberes?

En la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible celebrada en junio de 2012, los Estados miembros emprendieron el proceso encaminado a formular nuevos objetivos de desarrollo sostenible. Se espera que en 2013 la Asamblea General brinde orientación adicional sobre la relación entre los objetivos de desarrollo después de 2015 y los objetivos de desarrollo sostenible, así como sobre su posible integración. Sin perjuicio de ello, independientemente del nombre que reciban, los nuevos objetivos y metas mundiales de desarrollo serán el punto central y el marco de referencia obligado en materia de rendición de cuentas en el programa de desarrollo después de 2015.

En lo que respecta a las nuevas metas de desarrollo, de seguro existirán (y de hecho ya existen) muchas exigencias contrapuestas, que no siempre será fácil reconciliar. Una extensa lista de aspiraciones globales de difícil verificación



© Foto Naciones Unidas / Eskinder Debebe

sería una base poco sólida por lo que respecta a la rendición de cuentas. Por consiguiente, deberían adoptarse criterios claros y objetivos que permitan definir las prioridades que habrán de incluirse en los nuevos objetivos mundiales, teniendo en cuenta los fines específicos de los objetivos globales mencionados *supra*.

Los Estados miembros dieron los primeros pasos para hacer frente a ese desafío en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible de 2012 («Rio+20»), en lo que respecta a los objetivos de desarrollo sostenible. Entre otros criterios importantes, decidieron que los objetivos de desarrollo sostenible deberían:

- ▶ «Estar basadas en las aspiraciones de desarrollo de cada país», ser de carácter global y de aplicación universal en todos los países, teniendo en cuenta las diferentes circunstancias, capacidades y prioridades nacionales (subsannando así el problema de la poca atención que se había prestado en los Objetivos de Desarrollo del Milenio a la pobreza en los países más ricos);
- ▶ «Ajustarse al derecho internacional» (remediando así el problema de la falta de armonización explícita de los Objetivos de Desarrollo del Milenio con las normas y obligaciones internacionales en materia de derechos humanos);
- ▶ Basarse en los compromisos ya adquiridos;
- ▶ Contribuir a la plena aplicación de los resultados de todas las grandes cumbres en las esferas económica, social y ambiental, incluida «Rio+20»;
- ▶ Guardar relación con las tres dimensiones del desarrollo sostenible y sus interrelaciones, e incorporarlas de forma equilibrada;
- ▶ Ser coherentes con la agenda de las Naciones Unidas para el desarrollo después de 2015, e integrarse en ésta;
- ▶ Estar orientados a la acción (lo que implica que los compromisos después de 2015 deberían ser pertinentes para las políticas y establecer normas para la vigilancia activa; asimismo, deberían adaptarse fácilmente a las realidades nacionales, los puntos de partida, las necesidades y las prioridades);
- ▶ Ser concisos y fáciles de comunicar, limitados en su número y ambiciosos;
- ▶ Guardar relación con ámbitos prioritarios para lograr el desarrollo sostenible, y centrarse en ellos;
- ▶ Contar con la participación activa de todos los interesados para impulsar la labor conexas, e
- ▶ Ir acompañados de metas e indicadores conexos (para facilitar la evaluación del progreso hacia la consecución de los objetivos y, por lo tanto, de la rendición de cuentas)¹⁷⁵.

Los Estados Miembros decidieron iniciar procesos abiertos y transparentes que permitieran a la Asamblea General llegar a acuerdo sobre los nuevos objetivos de desarrollo sostenible. Con este fin, se creó un grupo abierto de trabajo en 2012. El Secretario General ha establecido un Grupo de Alto Nivel de Personas Eminentes, respaldado por un Equipo de Trabajo de la Secretaría. Las Naciones Unidas han dado inicio a gran número de consultas temáticas en los planos nacional y mundial, con el fin de presentar propuestas a los Estados miembros acerca de los posibles formatos y los principales temas de la agenda para el desarrollo después de 2015. Es importante destacar que el Equipo de Trabajo ha recomendado que la agenda después de 2015 debiera estar basada explícitamente en los principios de los derechos humanos, la igualdad y la sostenibilidad.

En lo concerniente a los objetivos de desarrollo sostenible, los criterios de «Río+20» constituyen una serie de elementos básicos útiles para la rendición de cuentas en el programa para el desarrollo después de 2015. Asimismo, contribuyen a definir los tipos de compromisos de los cuales deberían ser responsables los Estados miembros y sobre los cuales deberían rendir cuentas. Un número relativamente reducido de objetivos bien definidos sería más útil para alcanzar los fines que los Estados miembros han definido como importantes. Por otra parte, un conjunto más equilibrado de compromisos globales permite dar una expresión más cabal de los valores fundamentales que revisten mayor importancia para las personas, como revelan las encuestas¹⁷⁶. La adopción de metas e indicadores cuantificables puede contribuir a definir con claridad los deberes y los resultados (reforzar la «responsabilidad»), y a potenciar los incentivos, la supervisión y los informes de avance («presentación de explicaciones»). Los Estados miembros se han comprometido a realizar consultas inclusivas y transparentes, aspecto sumamente importante ya que las normas de derechos humanos exigen la participación activa, libre y verdadera en la vida pública.

Se ha hablado mucho acerca de los resultados limitados de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible de 2012 y del número relativamente reducido de nuevos

compromisos de alto vuelo. Sin embargo, para sorpresa de muchos, la Conferencia reafirmó gran número de compromisos en materia de derechos humanos que guardan relación con el desarrollo sostenible. Su documento final hace hincapié en la reducción de la desigualdad y en la necesidad de respetar, proteger y promover todos los derechos humanos y las libertades fundamentales de todas las personas, sin discriminación de ningún tipo. Incluye disposiciones específicas sobre el derecho al desarrollo, el derecho a un nivel de vida adecuado, el derecho a la alimentación, el derecho al agua y al saneamiento, el derecho a la salud, y el derecho a la educación. Reconoce todos los derechos humanos en materia de salud sexual y reproductiva, así como el derecho a tener control sobre cuestiones relativas a la sexualidad, y a tomar decisiones libres al respecto, que son correcciones cruciales por lo que se refiere al estrecho enfoque del Objetivo 5 sobre la salud materna. Hace hincapié en los derechos laborales; los derechos fundamentales en el trabajo; el derecho a la libre determinación; los derechos de las personas que viven bajo ocupación extranjera; la igualdad de género; los derechos y el empoderamiento de la mujer; los derechos humanos de las poblaciones indígenas (teniendo en cuenta la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas); las minorías; los migrantes (independientemente de su situación migratoria), las personas mayores y las personas con discapacidad.

Aboga también por el estado de derecho, la democracia, el buen gobierno, el empoderamiento y la rendición de cuentas, así como por prácticas empresariales responsables (incluso en relación con el Pacto Mundial de las Naciones Unidas, que incluye importantes compromisos en materia de derechos humanos). Se muestra a favor de la aplicación de las Directrices sobre la Tenencia de la Tierra¹⁷⁷ (que incluyen disposiciones muy claras en materia de derechos humanos). Asimismo, el documento final aboga explícitamente por que las políticas destinadas a fomentar la economía verde sean coherentes con el derecho internacional (incluidas las normas de derechos humanos) y la participación de amplios sectores de la ciudadanía, el acceso a la justicia, el acceso a la información, el papel activo de la sociedad civil,



© Foto Naciones Unidas / Estínder Debebe

los pisos de protección social, y la atención a las causas fundamentales.

Sin embargo, lo que es de lamentar, ese documento no logró reafirmar la importancia de las libertades de expresión, asociación y reunión. Es fundamental que los Estados miembros garanticen el desarrollo de los objetivos del desarrollo sostenible mediante un proceso participativo en el que estén presentes todas las corrientes, incluida la sociedad civil, los grupos de derechos humanos, las mujeres, las minorías, los pueblos indígenas y las voces de los más vulnerables y los excluidos. Un acuerdo después de 2015 debería reafirmar y garantizar las libertades de expresión, asociación y reunión; de lo contrario, la participación es letra muerta.

La condición de que los objetivos del desarrollo sostenible deberían respetar plenamente el derecho internacional y sus principios (incluido el derecho internacional de los derechos humanos) retoma los compromisos anteriores en este campo formulados en la Reunión Plenaria de Alto Nivel de la Asamblea General sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio de 2010¹⁷⁸. De conformidad con los compromisos contraídos en los tratados de derechos humanos, los Estados tienen ya la obligación de tratar de brindar acceso universal por lo menos a un nivel básico de derechos sociales; de eliminar toda forma de discriminación; de lograr la igualdad sustantiva (no solo la mera igualdad de trato en la ley, que puede incluir medidas positivas o discriminación correctiva para los grupos excluidos y marginados), y de asegurar que los servicios sean accesibles, asequibles, satisfactorios y de buena calidad. Estos y otros requisitos establecidos en los tratados deberían ser integrados, en la medida de lo posible, en el marco de objetivos, metas e indicadores globales después de 2015.

En la esfera de los derechos humanos, hay otras muchas obligaciones contraídas en virtud de tratados de las que los Estados miembros también deberían dar cuenta específicamente en el marco de un acuerdo global después de 2015, y que deberían servir de criterios para la definición de las metas después de 2015 (incluidos los objetivos de desarrollo sostenible).

Un marco de objetivos equilibrado que permita a la humanidad vivir sin penuria y sin miedo

En primer lugar, el marco general de los objetivos globales, a pesar de incluir un número reducido, debería ser equilibrado e incorporar las categorías económicas y sociales, la justicia, la seguridad personal, la participación política y los elementos de protección ambiental. La posibilidad de expresar sus opiniones y quejas de manera pacífica, con libertad y sin temor es un derecho humano fundamental, una condición decisiva de la eficacia de los procesos de desarrollo, y un aspecto esencial de la idea que la mayoría de las personas se han formado acerca de lo que es una vida digna. Las libertades de expresión, de asociación y de reunión son tan fundamentales como vivir sin penuria y sin miedo, y en la práctica existe una estrecha interrelación entre todas ellas. La Primavera Árabe ha confirmado con toda claridad que los resultados de los esfuerzos para alcanzar los ODM no son un sustituto de los derechos civiles y políticos. Sin embargo, como ya se ha mencionado, los compromisos contraídos en esta esfera en la Reunión Plenaria de Alto Nivel de la Asamblea General sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio de 2012 y en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible de 2012 fueron lamentablemente muy limitados.

El marco mundial de supervisión después de 2015 debería incluir compromisos en materia de derechos civiles y políticos con el fin de proteger y fortalecer la rendición de cuentas sobre cuestiones como la seguridad personal, la participación política y la administración de la justicia. Algunos países ya han añadido la «governabilidad» a la hora de adaptar a nivel nacional los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Esta práctica debería ampliarse y llegar

a incluir compromisos específicos en materia de seguridad personal, participación política y administración de la justicia que estén acordes con las normas internacionales de derechos humanos en esas esferas. Tal como está previsto en los tratados de derechos humanos, se espera que los Estados aseguren el cumplimiento de inmediato de los derechos civiles y políticos, en vez de su satisfacción paulatina. Por consiguiente, por lo que respecta a los objetivos y metas basados en los derechos civiles y políticos será necesario adoptar plazos más cortos, tanto a nivel mundial como nacional, que los aplicados a la mayoría de los derechos sociales.

Foco de atención centrado más en los «fines» del desarrollo y menos en los «medios»

En segundo lugar, a la hora de definir posibles objetivos globales, debería determinarse si el tema en cuestión tiene suficiente importancia desde un punto de vista ético y jurídico para ser recogido en un tratado de derechos humanos. El imperativo de que los nuevos objetivos globales y sus metas correspondientes deberían expresar los *finés* (plasmados en los tratados de derechos humanos), y no los *medios* de desarrollo (controvertidos y para contextos específicos) puede contribuir a descartar las propuestas de metas sobre crecimiento económico, infraestructura, generación de electricidad, etc., a pesar de la importancia que parecieran tener desde un punto de vista puramente instrumental. Los «fines» en el plano de los derechos humanos incluyen la *supervivencia infantil y materna*, así como el *crecimiento y la nutrición de los niños*.

Se ha dado a entender en algunos casos que, al estar centrados en los sectores sociales, los Objetivos han desviado por inadvertencia la atención de los «sectores productivos» (aunque la evidencia al respecto no es concluyente)¹⁷⁹. Se trata de una falsa dicotomía en vista de los beneficios económicos muy elevados que cabe esperar de las inversiones en salud pública, educación, nutrición, agua y saneamiento y otros sectores sociales¹⁸⁰. Sin embargo, aunque a nivel mundial pudiera no serlo, a nivel nacional puede ser totalmente apropiado agregar objetivos o metas de desarrollo en las esferas de la agricultura, la infraestructura y la

energía u otras políticas sectoriales que promuevan el desarrollo humano. Por otra parte, en una lista global sería recomendable dar mayor prioridad a ciertos derechos humanos que gozan de reconocimiento internacional como la educación, el trabajo decente, la seguridad social y la sanidad, que tienen efectos muy positivos para fomentar otros objetivos de desarrollo.

Favorecer las cuestiones que tienen mayor relevancia moral y expresarlas en esos términos

Mucho se ha hablado acerca del potencial de movilización política y social de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, aunque resulta difícil evaluar su impacto en la conciencia pública y en las agendas políticas locales. Sin embargo, si bien los valores contenidos en los Objetivos gozan de un reconocimiento amplio, por no decir universal, su formulación ha tenido, en muchos aspectos, un carácter tecnocrático, lo que quizás podría atribuirse a las circunstancias en que fueron concebidos.

El marco después de 2015 debería tomar nota de esas deficiencias y articular nuevas prioridades en una manera que recoja y refleje las preocupaciones expresadas por las personas y las comunidades. La psicología ha demostrado que cuando los hechos y datos son fáciles de comprender la gente tiene una sensación de familiaridad, y que esa sensación contribuye a su aceptabilidad (incluso tratándose de cuestiones de fondo complejas)¹⁸¹. Es poco probable que las personas brinden su respaldo a una meta que no entienden. Asimismo, los estudios sobre el comportamiento moral de las personas indican que la respuesta de la gente es más intensa cuando se enfrentan a un problema de índole moral y no a meros cálculos utilitarios¹⁸². Por consiguiente, los nuevos objetivos y metas globales (y, en la medida de lo posible, también los indicadores) deberían formularse en términos sencillos y convincentes. Asimismo, deberían incluir tanto deberes negativos (por ejemplo, «abstenerse de tomar medidas perjudiciales» y «eliminar las barreras comerciales nocivas») como deberes positivos («lograr el objetivo de que la AOD alcance el 0,7 por ciento del PIB»). El marco internacional de los derechos humanos ofrece una estructura ideal al respecto, ya que recurre al lenguaje de los derechos universales

e incluye tanto obligaciones positivas como negativas.

Evaluar tanto el empeño como los resultados

En tercer lugar, los tratados de derechos humanos establecen que los Estados deben dar cuenta no solo de los resultados alcanzados sino también de su actuación y de sus esfuerzos. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio se centran casi exclusivamente en los resultados. Sin embargo, los resultados pueden obedecer a actividades planificadas o ser fruto del azar, como puede ser el considerable aumento del precio de un importante producto de exportación o los desastres naturales. Como se mencionó en el capítulo II, los tratados internacionales de derechos humanos incluyen obligaciones que tienen que ver no solo con los resultados sino también con la actuación de los Estados. La finalidad de las mismas es garantizar que los resultados se justifiquen haciendo referencia a los esfuerzos realmente realizados. Por lo tanto, además de los indicadores destinados a evaluar el progreso para alcanzar los resultados que se acuerden, los nuevos objetivos y metas globales deberían incluir un número razonable de indicadores del grado de compromiso de los Estados y de los esfuerzos que realizan en materia de fiscalidad, políticas y presupuesto, con el fin de facilitar la interpretación de los resultados. Se han dado ya algunos pasos en esta dirección por lo que se refiere a ciertos objetivos de desarrollo del Milenio, pero son necesarios esfuerzos más sistemáticos al respecto¹⁸³.

La obligación de destinar el máximo de los recursos disponibles para lograr progresivamente y sin retrocesos la plena efectividad de los derechos económicos y sociales es un ejemplo de una obligación que tiene que ver con la actuación de los Estados. Teniendo presente esa obligación, es importante que las nuevas metas de desarrollo incorporen miras elevadas, pero alcanzables (lo que las distingue de los nuevos objetivos propiamente dichos, que pueden estar «basadas en las aspiraciones de desarrollo de cada país», y que deberían estarlo atendiendo a la declaración de los Estados miembros en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible de 2012). Las tendencias del pasado (que fueron la base de la mayoría de las metas de los Objetivos

de Desarrollo del Milenio) no deberían ser el único factor determinante de los objetivos que se adopten después de 2015, sobre todo cuando el progreso acerca de un tema dado depende más de la voluntad política que de las limitaciones de recursos (como es el caso de la mortalidad materna y el saneamiento, por ejemplo, que son los Objetivos en que se han registrado peores resultados a nivel mundial).

Para poder evaluar como corresponde el progreso realizado, será importante también determinar con sumo cuidado si los nuevos objetivos de desarrollo habrán de expresarse en términos relativos o absolutos. Las metas proporcionales (que se aplican a la mayoría de los Objetivos de Desarrollo del Milenio) han distorsionado la imagen del progreso alcanzado en muchos países pobres, ya que favorecen a los países que tenían niveles iniciales de desarrollo más elevados. Habrá que considerar la posibilidad de combinar puntos de referencia relativos y absolutos por lo que se refiere a los objetivos de desarrollo que se adopten después de 2015; por ejemplo, se podrían establecer criterios de referencia relativos o absolutos, seleccionando el más ambicioso y apropiado en el país en cuestión.

La medición debe ser un medio, no un fin, de los objetivos que se adopten después de 2015

No caben dudas de que el empleo de índices es una cuestión que reviste mucha importancia para la rendición de cuentas. Es necesario contar con medios y métodos adecuados que permitan evaluar la medida en que los diversos Estados y otros titulares de deberes han cumplido con sus compromisos, o no lo han hecho. Deberían llevarse a cabo evaluaciones a nivel mundial y regional (así como a nivel nacional y subnacional). Cuando una de las posibles variables va acompañada de indicadores sólidos y de series de datos convincentes en el plano nacional, la supervisión se ve facilitada y se reduce la posibilidad de interpretación sesgada al evaluar el progreso en términos globales y comparativos.

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio han generado nuevos datos y contribuido a perfeccionar los métodos estadísticos, que son

elemento fundamental de la rendición de cuentas. La experiencia obtenida con los Objetivos ha confirmado la gran importancia de seleccionar un único parámetro para evaluar el progreso. Las mediciones sencillas y cuantificables permiten descartar interpretaciones subjetivas y agendas políticas extrínsecas. Asimismo, contribuyen a la formulación de políticas basadas en la evidencia y permiten supervisar los efectos positivos o negativos de diferentes factores a lo largo del tiempo y en diferentes lugares. Como ha señalado Amartya Sen, los indicadores objetivos permiten también corregir la tendencia que tienen las personas marginadas a reducir sus propias expectativas (subjetivas)¹⁸⁴.

Los indicadores propuestos para los objetivos de desarrollo sostenible deberían ser válidos, pertinentes y eficaces para medir los aspectos que se desea evaluar. La recolección de datos debería ser eficaz en función de los costos; ser fácil de comunicar para fomentar su promoción; permitir comparaciones fiables en diferentes lugares y momentos, y contribuir en la medida de lo posible a fomentar la capacidad de supervisión a nivel nacional. El proceso de formulación de los indicadores propiamente dicho debería respetar los principios de la rendición de cuentas, incluida la transparencia en cuanto a las fuentes de datos y la metodología¹⁸⁵.

La selección de los indicadores para los Objetivos ha tenido a veces efectos contraproducentes para las políticas. Por ejemplo, el objetivo 7.D presuntamente ha tenido el efecto de desviar la atención acerca de la seguridad de la tenencia, que es la demanda mínima y más apremiante de la mayoría de los habitantes de las barriadas pobres, y en algunos países podría incluso haber estimulado la eliminación de esas barriadas¹⁸⁶. El índice de mortalidad materna (un indicador de resultados para la meta 5.A) está basado en datos muy difíciles de recoger e interpretar. Por el contrario, la atención obstétrica de emergencia (un indicador de «proceso» o insumo) es un indicador válido, fiable, necesario y pertinente para las políticas en todo tipo de contextos, y que puede ser objeto de supervisión a nivel de distrito y también a nivel nacional con vistas a contribuir a cambiar las cosas¹⁸⁷. La estructura de los indicadores que se adopten después de 2015 debería tener en cuenta este tipo de riesgos, así

como su posible mitigación (por ejemplo, con la inclusión de indicadores complementarios).

Muchos países tienen una capacidad limitada en el terreno de las estadísticas. Sin embargo, los países cuentan también con muchos datos que no utilizan como, por ejemplo, los de las encuestas demográficas de salud, en que la información se desagrega cada día más por ingresos y por sexo. Sería posible recoger muchos más datos si existiera la voluntad política para hacerlo. Por lo tanto, sin olvidar las limitaciones de cada categoría, deberían explorarse todas las fuentes de datos pertinentes: los basados en eventos relativos a violaciones verificables de los derechos humanos; los calculados según normas, expresados en escalas ordinales cuantitativas; las estadísticas socioeconómicas y administrativas a nivel nacional, y la información recogida con las encuestas¹⁸⁸. A la hora de presentar propuestas en el marco de las deliberaciones sobre la agenda después de 2015, debería tenerse presente el desfase en la generación de los criterios de referencia y las herramientas de medición para la formulación de nuevos indicadores¹⁸⁹.

A pesar de la enorme importancia que tiene el rigor estadístico, esta variable no debe representar un obstáculo para el establecimiento de la agenda para el desarrollo después de 2015. No podemos depender exclusivamente de expresiones cuantitativas reduccionistas de los complejos fenómenos del desarrollo humano. En la formulación de la agenda después de 2015 deberán emplearse tanto métodos de medición cualitativos como cuantitativos. Una variable importante en un acuerdo global puede por sí misma generar demanda de datos y mediciones, como ha demostrado la experiencia obtenida con los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Por consiguiente, los parámetros estadísticos deberían entenderse como un instrumento, al que no deben estar supeditadas las aspiraciones legítimas de la población que formarán parte de la agenda después de 2015.

Por último, cuando la supervisión está regida por los derechos humanos, los adultos, los niños, los representantes locales y otros protagonistas cobran mayor importancia y se consideran *protagonistas*

capaces de realizar tareas de supervisión. Cuando la medición y la supervisión son verdaderamente participativas, y no están limitadas a la extracción de datos, las personas se ven empoderadas y se convierten en un fin, y su importancia no está limitada al valor instrumental que puedan tener para los planificadores. En el marco de la formulación de la nueva agenda para el desarrollo después de 2015, existen múltiples métodos para promover la supervisión por la comunidad, entre las que cabe destacar: los mensajes de texto SMS que permiten a los usuarios locales expresar su opinión acerca del servicio; la colaboración abierta (*crowdsourcing*); las fichas de puntaje destinadas a evaluar los objetivos locales; los métodos participativos como las asociaciones de padres y maestros y los comités locales de salud; los sitios centinela, y la mayor transparencia de los gobiernos locales, sin olvidar las encuestas de hogares por muestreo (por ejemplo, las Encuestas de Demografía y Salud (EDS), financiadas por la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, y las Encuestas agrupadas de



Criterios propuestos para los objetivos, metas e indicadores después de 2015^a

Criterios aplicables a los objetivos y las metas	
Criterios	Preguntas
Reactivación	¿Se trata de una cuestión importante o urgente a la que se ha dado poca prioridad en la práctica y los marcos de referencia internacionales?
Legitimidad democrática	¿Existe gran demanda a nivel mundial y nacional para este objetivo o meta, en particular por lo que se refiere a las poblaciones más marginadas?
Aplicación universal	¿Se trata de una cuestión o asunto motivo de preocupación a nivel mundial? ¿Incluye responsabilidades universales o diferenciadas?
Centrado en los fines y no en los medios del desarrollo	¿El objetivo propuesto incorpora los fines últimos, y no los medios del desarrollo?
Orientado a la acción	¿El objetivo o meta propuesto indica decisiones de política apropiadas y proporciona una norma útil para la vigilancia activa?
Coherencia con el derecho internacional	¿La propuesta refleja o consolida normas de derecho internacional, en vez de debilitarlas?
Relieve/comunicabilidad	L'objectif ou la cible sont-ils psychologiquement importants et faciles à comprendre?
Valor instrumental / entorno propicio	¿Contribuirá la realización a crear un entorno propicio para otras metas?
Especial atención a la igualdad	¿Se presta, o podría prestarse, especial atención a la igualdad?
Equilibrio temático/descripción	¿La propuesta contribuye a garantizar un equilibrio temático entre diferentes campos de preocupación mundial? ¿Contribuye a la descripción general de la agenda?

Criterios aplicables a los indicadores estadísticos	
Criterios	Preguntas
Pertinencia del indicador para el tema	¿El indicador propuesto refleja fielmente el tema?
Relieve / comunicabilidad	¿El indicador y la meta tienen suficiente relevancia psicológica y son de fácil comprensión?
Disponibilidad y comparabilidad de los datos	¿Los datos son comparables y están bien establecidos en todo el mundo? ¿Sería posible mejorar la comparabilidad y la cobertura con apoyo? De lo contrario, ¿las mediciones definidas a nivel nacional bastarían para estimular la acción, o serían incluso preferibles?
Solidez, fiabilidad, validez	¿Los datos son verificables, válidos y pasibles de verificación externa?
Orientado a la acción	¿El objetivo o meta propuesto indica decisiones de política apropiadas y proporciona una norma útil para la vigilancia activa?
Aplicación universal	¿Requiere un progreso notable por parte de todos los países o, de lo contrario, existe una meta o indicador complementario aplicable a otros países?
Coherencia con el derecho internacional	¿El indicador propuesto está relacionado directamente con las obligaciones jurídicas que los Estados Miembros han contraído ya en el marco de los tratados de derechos humanos?
Medición de los esfuerzos además de los resultados	¿Los indicadores propuestos, tomados en su conjunto, contribuyen a medir los compromisos y los esfuerzos reales en materia tributaria y de políticas que los Estados Miembros dedican a alcanzar los objetivos acordados después de 2015?
Especial atención a la igualdad	¿Se presta especial atención a la igualdad o se incluyen metas desagregadas?
Ausencia de incentivos contraproducentes	¿Crea incentivos contraproducentes? Si así fuera, ¿puede adoptarse una meta o indicador complementario para subsanar el problema?

[□] Adaptado de Malcolm Langford, «The art of the impossible: the post-2015 agenda, measurement choices, and human rights and governance» [El arte de lo imposible: la agenda después de 2015, decisiones en materia de medición, y derechos humanos y gobernanza], ponencia presentada ante la Consulta de Expertos ACNUDH/PNUD «Governance and human rights criteria and measurement proposals for a post-2015 development agenda», Universidad de Cornell, Nueva York, 13-14 de noviembre de 2012. El ACNUDH y CESR desean expresar su reconocimiento por las conversaciones sostenidas con Malcolm Langford y Mark Orkin sobre estas cuestiones.

indicadores múltiples (MICS), realizadas por UNICEF), así como datos institucionales recogidos a nivel de base.

En el cuadro 1 se resumen los criterios de «Río+20» correspondientes a los nuevos objetivos globales, así como otros criterios pertinentes para los nuevos objetivos, metas e indicadores mencionados *supra*, con referencia al marco internacional de derechos humanos. Los criterios propuestos tienen la finalidad de potenciar la rendición de cuentas en cuanto a los compromisos después de 2015 en la esfera del desarrollo, enmarcados en el derecho internacional de los derechos humanos, en el que están firmemente enraizados. Asimismo, sirven de herramienta para la selección o priorización de las muchas

propuestas posibles después de 2015 que se derivarán de las consultas a nivel mundial y nacional. La rendición de cuentas requiere obligaciones claras y específicas, adaptables a nivel nacional y subnacional, respaldadas por mecanismos accesibles y eficaces de supervisión y de reparación. Si bien esta publicación se centra en la rendición de cuentas, los demás objetivos plausibles de un acuerdo después de 2015 expuestos *supra* (el logro de un consenso normativo y la «reactivación» de las principales variables) guardan una relación muy estrecha con la rendición de cuentas y, por lo tanto, los criterios mencionados podrían ser muy apropiados. Los criterios propiamente dichos están íntimamente interrelacionados y no deberían entenderse de manera aislada.

B. ¿Ante quién se deben rendir cuentas?

El aumento de la desigualdad no es fruto del azar. Las principales causas de desigualdad son la discriminación y las decisiones en materia de políticas tomadas conscientemente. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio se centran en los promedios mundiales o nacionales, lo que en cierta medida ocultaba esos problemas.

La igualdad es el principal desafío de 2015. En los últimos años, el análisis del desarrollo ha estado dominado por una concepción muy estrecha centrada en el crecimiento económico, sin que se haya prestado la debida atención a la equidad y a la lucha contra la discriminación. Esa concepción estrecha está totalmente desacreditada, debido a las crisis sucesivas, a la mayor desigualdad y a la intensificación del descontento social. Por otra parte, además de las disparidades económicas globales, el fantasma de la discriminación contra las minorías, los pueblos indígenas, las mujeres, los ancianos, las personas con discapacidad, los migrantes y otros grupos tiene el doble efecto de negar los derechos humanos de esas personas y de negar sus posibles contribuciones al desarrollo económico de las sociedades en las que viven.

Por consiguiente, la agenda después de 2015 debe concebirse de manera que se promuevan tres conceptos estrechamente interrelacionados: la equidad (justicia en la distribución de beneficios y oportunidades); la igualdad (igualdad sustantiva, tanto de oportunidades como de resultados, con la plena protección de la ley), y la lucha contra la discriminación (prohibición de distinciones basadas en motivos inadmisibles que tengan como efecto o finalidad menoscabar el disfrute de los derechos).

Todo ello requiere poner empeño para lograr el desglose de los datos, para determinar quién se beneficia y quién no lo hace; para analizar las condiciones sociales y políticas en las que vive la gente, y para cerrar las brechas en el goce de los derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales. Asimismo, es necesario tomar medidas positivas proactivas destinadas a poner fin a pautas arraigadas de discriminación, en particular por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social. A decir verdad, la eliminación de las desigualdades reviste tal importancia para el desarrollo sostenible que

el logro de la igualdad debería ser un objetivo autónomo en todo acuerdo que se adopte después de 2015 y, al mismo tiempo, estar integrado explícitamente en todos los demás objetivos. Ello requiere perfeccionar los métodos de recopilación y desglose de datos, establecer criterios de referencia en materia de igualdad y adoptar medidas para seguir de cerca el avance en el terreno de la igualdad por lo que respecta a cada uno de los objetivos.

En el marco de los objetivos que se adopten después de 2015, la medición del progreso alcanzado para eliminar la desigualdad puede incluir los elementos siguientes:

- ▶ Definición de un objetivo específico a nivel mundial para el coeficiente de Gini en cuanto a la distribución de los ingresos y el consumo;
- ▶ Comparación de la relación de los ingresos correspondientes a los quintiles o deciles superiores e inferiores;
- ▶ Comparación de la brecha entre la mediana del ingreso y los quintiles o deciles más pobres;
- ▶ Ponderación de los valores específicos de cada quintil con el fin de recompensar los avances en los quintiles de ingresos más bajos.

Hay otras opciones para el establecimiento de criterios de comparación y vigilancia de la igualdad a la hora de adaptar los objetivos globales a nivel nacional. Por ejemplo, en Tailandia en el marco del plan «ODM-plus» se han añadido objetivos específicos para las regiones desfavorecidas del país. Kenya ha establecido objetivos para cada región con el fin de lograr una mejora anual del 10 por ciento en lo tocante al acceso al agua y al saneamiento. En Uruguay, los planes de reducción de la desigualdad han fijado porcentajes específicos en relación con cada objetivo. Bangladesh ha introducido metas asociadas a los indicadores con el fin de medir el nivel y la gravedad de la pobreza de ingresos¹⁹⁰.

La desagregación por quintiles de los datos correspondientes a los ingresos y el género y, en cierta medida, a la edad y el origen étnico, ya ha sido adoptada en algunos de los estudios más importantes, incluidos los EDS y los MICS. Con todo, esas encuestas no suelen dar cuenta del creciente número de personas que viven en asentamientos informales, omisión que debe subsanarse con carácter prioritario. En caso necesario, deberían incluirse otras causas de

discriminación, teniendo en cuenta los motivos de discriminación prohibidos en virtud de tratados de derechos humanos¹⁹¹. Estudios en curso sobre los indicadores de agua y saneamiento indican que esa aspiración puede ser factible aprovechando todos los datos existentes, dando prioridad a un reducido número de ejes de discriminación y exclusión que revisten especial relevancia en el contexto específico, explorando indicadores indirectos, y procediendo a la recodificación de los datos de los DHS y MICS para poner de manifiesto información más relevante para la evaluación de los derechos humanos.

Entre los muchos motivos de discriminación contemplados en los tratados de derechos humanos, pero que rara vez han sido objeto de examen sistemático en el contexto de los ODM, cabe mencionar la discriminación por motivos de origen étnico y por motivos de creencias religiosas o políticas. Se han documentado esquemas de exclusión por motivos étnicos y raciales en muchos países en que en términos globales se había informado de un progreso adecuado para alcanzar los Objetivos. La escasez de estadísticas internacionales sobre la exclusión étnica es tanto reflejo como causa de esta falta de atención¹⁹². A esta limitación se debe añadir el hecho de que el sistema de las Naciones Unidas ofrece poca orientación acerca de esas espinosas cuestiones. Con todo, los DHS han incluido una variable étnica en 55 de los 77 países estudiados hasta la fecha¹⁹³, y muchos países en América Latina, Asia y Oceanía (en menor medida en Europa y África) recopilan datos sobre el origen étnico en sus censos nacionales¹⁹⁴. La experiencia de los países de América Latina, en que las desigualdades sociales y económicas pueden ser extremas, indica que la desagregación por origen étnico es posible también en las situaciones más difíciles, incluso si los antecedentes generales de la región piden a gritos la introducción de mejoras. El desglose por regiones en cada país puede representar en algunos casos una medida aproximada viable.

La desagregación de los datos para revelar el número de personas con discapacidad también es digna de atención en vista de una reciente encuesta que señala que en todo el mundo hay más de mil millones de personas que viven con alguna forma de discapacidad, lo que incide en

la salud, los logros educativos, las oportunidades económicas y la pobreza¹⁹⁵. Las negociaciones sobre el desarrollo después de 2015 deberían prestar atención a esta cuestión, tomando como fundamento el marco normativo que proporciona la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

C. ¿En qué momento se deben rendir cuentas?

El marco de derechos humanos tiene implicaciones por lo que se refiere a los «plazos» para rendir cuentas sobre el progreso realizado para formular un nuevo conjunto de objetivos globales. Si el objetivo final de la agenda después de 2015 es contribuir a la plena realización de todos los derechos humanos para todos, los objetivos que se adopten después de 2015 deberán estar integrados en un marco que promueva auténticas transformaciones, a la vez que fomenta la rendición de cuentas y la evaluación del avance en el plazo inmediato.

El primer paso es definir criterios de referencia adecuados. En los Objetivos se adoptó 1990 como año de referencia. Esa decisión distorsionó la imagen del progreso en todo el mundo, porque se ha incluido la totalidad del progreso alcanzado en la esfera del desarrollo humano que corresponde al crecimiento económico de la China y la India que, claro está, obedecía a políticas públicas adoptadas con anterioridad a los ODM. La adopción de 2010 como año de referencia para la agenda después de 2015 permitiría tener en cuenta el lapso de tiempo necesario para recopilar datos sobre los nuevos objetivos e indicadores y, al mismo tiempo, minimizaría los riesgos asociados con la adopción de un año de referencia demasiado remoto.

Para garantizar la rendición de cuentas política, convendría que se presentaran informes y se realizaran verificaciones globales del progreso cada cinco años. Si se adoptara 2030 como año límite, la duración del período sería idéntica a la adoptada para los Objetivos de Desarrollo del Milenio, lo que permitiría lograr un buen equilibrio entre la visión de mayor alcance a largo plazo, y las necesidades más inmediatas y prácticas de la rendición de cuentas política. Los exámenes parciales de carácter provisional

son particularmente importantes en el caso de los derechos civiles y políticos, y también de aquellas dimensiones de los derechos económicos, sociales y culturales que deben alcanzarse de inmediato y no de forma progresiva.

La inserción de la agenda después de 2015 en una perspectiva a más largo plazo destinada a lograr transformaciones que permitan vivir sin miedo y sin penuria exigiría forjar un movimiento mundial orientado al cambio, y fijar como meta una fecha más remota. Por ejemplo, en el año 2048 celebraremos el centésimo aniversario de la proclamación de la Declaración Universal de Derechos Humanos, cuyo artículo 28 dice explícitamente que «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». Podría adoptarse como año límite el 2050; los dos años adicionales estarían destinados a las consultas y a hacer un balance, lo que permitiría negociar un acuerdo sucesor global, en caso de que hubiera necesidad de ello.

D. ¿Cómo debería garantizarse la rendición de cuentas?

La definición de un conjunto de objetivos, metas e indicadores globales claros, de gran alcance, específicos y viables – y que estén armonizados explícitamente con las actuales normas internacionales de derechos humanos en virtud de tratados – pueden ayudar a definir las respectivas responsabilidades de cada cual y los plazos en que se deben rendir cuentas. A su vez, ello contribuye a dilucidar responsabilidades, estimular la presentación de explicaciones y representa un mayor acicate para lograr un progreso sostenido.

Una vez que se haya llegado a acuerdo sobre los objetivos, metas e indicadores globales, habrá que proceder a su adaptación a nivel nacional y su localización a nivel subnacional. Una de las deficiencias más graves de los Objetivos ha sido su empleo incorrecto como sistema uniforme de rendición de cuentas. En los planes de acción nacionales y en los marcos normativos y presupuestarios deberían incorporarse metas contextualmente relevantes,

establecidas mediante procesos participativos. Se deberán definir con toda claridad las responsabilidades institucionales, los criterios de referencia, los indicadores y los mecanismos de supervisión y reparación. Si se lleva a cabo de manera consciente, este proceso puede contribuir a definir con mayor claridad las responsabilidades, a fomentar la presentación de explicaciones, y a cumplir con mayor eficacia los compromisos.

Sin embargo, la adaptación a las condiciones nacionales no debe entenderse como una concesión de las más amplias facultades a los Estados para que reduzcan, o dejen sin efecto, sus compromisos jurídicos y políticos en todo el mundo. El principio de «presentación de explicaciones» exige la justificación pública y objetiva de los criterios con el fin de adaptar los objetivos y las metas globales a nivel nacional y subnacional.

El documento final de la Conferencia de 2012 de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible no proporcionó orientación a los Estados miembros sobre las posibles maneras de adaptar o ajustar los objetivos de desarrollo sostenible a sus circunstancias nacionales. Teniendo en cuenta los criterios propuestos para los nuevos objetivos mundiales (incluidos los objetivos de desarrollo sostenible) como se señaló anteriormente, la



«adaptación» nacional de los objetivos después de 2015 debería incluir los ocho pasos siguientes:

1. Armonizar los objetivos y las metas nacionales y subnacionales con las normas de derechos humanos contraídas en virtud de tratados que sean aplicables en el país interesado;
2. Establecer objetivos, metas, indicadores y criterios de referencia a nivel nacional y subnacional, y vigilar el progreso, mediante procesos participativos;
3. Incorporar los principios de no discriminación e igualdad, velando por que se dé prioridad a las comunidades y las regiones más desfavorecidas (véase la sección B supra.);
4. Encontrar soluciones a las principales limitaciones y capacidades limitantes cuando los derechos no están siendo realizados; seleccionar intervenciones que permitan multiplicar los resultados positivos y crear un entorno propicio para la realización de los derechos humanos;
5. Buscar sinergias y desfases en el marco general de los objetivos, y velar por un adecuado equilibrio de los derechos humanos («vivir sin miedo y sin penuria») y las cuestiones relativas al desarrollo sostenible;
6. Definir un marco temporal y un nivel de aspiraciones acordes con una evaluación objetiva del «máximo de recursos disponibles» del país;
7. Establecer objetivos e indicadores con el fin de determinar el esfuerzo realizado en cuanto a la fiscalidad y las políticas (incluidos los indicadores relacionados con los marcos legislativo y normativo, la financiación y el índice de gasto público, con arreglo a los criterios indicados en el cuadro supra), así como en cuanto a los resultados, y
8. Utilizar una serie de indicadores y toda la información disponible (subjettiva y objetiva, cualitativa y cuantitativa), acerca de todos los derechos humanos (civiles, culturales, económicos, políticos y sociales), con vistas a poder seguir de cerca el avance en esta esfera.

Por último, los nuevos objetivos y metas de desarrollo, globales, nacionales y subnacionales, deben estar respaldados por mecanismos accesibles y eficaces de rendición de cuentas. A nivel nacional, deberían existir mecanismos administrativos, políticos, judiciales y cuasi

judiciales, así como mecanismos sociales y sistemas concebidos para asegurar la calidad de los servicios, como se analiza en la segunda parte. Esos organismos de rendición de cuentas deberían emplear todas las normas en la esfera de los derechos humanos como marco normativo de referencia a la hora de examinar el cumplimiento de los objetivos de desarrollo o de evaluar las reclamaciones, quejas o reivindicaciones presentadas por las personas o comunidades afectadas por las políticas de desarrollo. Los Estados que aún no lo hubieren hecho deberían ratificar los principales tratados de derechos humanos e incorporar en su legislación nacional todas las disposiciones pertinentes, asegurando la reivindicación, adjudicación y aplicación de los derechos económicos, sociales y culturales, así como los derechos civiles y políticos. Asimismo, se deben dar pasos para eliminar las barreras que impiden a quienes viven en la pobreza acceder a los mecanismos de rendición de cuentas tanto judiciales como de otro tipo, garantizando el acceso efectivo a las reparaciones judiciales y de otro tipo, así como a la información y asistencia necesarias para acceder a ellos. Por otra parte, es esencial que existan medios de comunicación independientes pluralistas con el fin de aumentar la conciencia pública acerca de las cuestiones relativas a los derechos humanos y al desarrollo, y proporcionar información a las personas con el fin de aumentar su capacidad para seguir de cerca la aplicación de las medidas y el desempeño.

Asimismo, deberían crearse, o adaptarse, mecanismos apropiados que permitan subsanar las deficiencias relacionadas con la rendición de cuentas en el plano internacional tanto por parte de los Estados como de las instituciones financieras internacionales y las entidades no estatales, que influyen cada día más en la política de desarrollo. En vista de la disminución de la importancia relativa de la ayuda, reviste incluso mayor importancia tratar de lograr mayor coherencia, a nivel nacional y mundial, de los diferentes regímenes de políticas (desarrollo, comercio, inversión, finanzas, impuestos, propiedad intelectual, etc.) que son pertinentes para el marco que pueda adoptarse después de 2015. Los derechos humanos deberían servir de criterio de referencia y de instrumento para evaluar la coherencia de las políticas nacionales e internacionales, así como para los requisitos

de debida diligencia prescritos en los Principios Rectores de los Derechos Humanos y de Negocios. El acuerdo después de 2015 debería contener compromisos explícitos y orientaciones sobre estas cuestiones destinados a los Estados miembros, con el fin de garantizar que las promesas globales se traduzcan en resultados en la práctica y sean respetuosas de las normas de derechos humanos.

Los mecanismos de rendición de cuentas adoptados para los Objetivos de Desarrollo del Milenio podrían adaptarse y ampliarse con el fin de servir de fundamento para el marco sucesor de los compromisos de desarrollo. La presentación de explicaciones requiere la definición clara de las responsabilidades, la transparencia de los resultados y la presentación de informes periódicos. Para alcanzar esos fines se han creado varios mecanismos como las presentaciones voluntarias a nivel nacional en el marco de la revisión ministerial anual del Consejo Económico y Social; el marco de la aplicación integrada y los procesos de elaboración de los informes de avance de los ODM, tanto en el plano mundial como regional, incluidos los informes del Grupo de Tareas sobre el desfase en el logro de los ODM en lo que respecta al Objetivo 8. Por lo que respecta al seguimiento después de 2015, este tipo de procesos deberían asentarse más específicamente en los compromisos contraídos por los Estados miembros en virtud de tratados de derechos humanos y en los correspondientes procesos de notificación. Asimismo, las iniciativas sectoriales como la Comisión de la OMS sobre la Información y la Rendición de Cuentas para la Salud de la Mujer y el Niño, deberían estar basadas de manera más explícita en el marco internacional de los derechos humanos, y deberían ofrecer orientaciones más específicas y útiles acerca de los mecanismos de rendición de cuentas nacionales.

En 2012, se realizaban consultas sobre los acuerdos de rendición de cuentas globales para la agenda después de 2015. En algunos casos se ha abogado por un mecanismo mundial de revisión inter pares¹⁹⁶. Sin embargo, es esencial que todo nuevo mecanismo de rendición de cuentas después de 2015 tenga muy en cuenta el papel que desempeñan los actuales mecanismos internacionales de rendición de cuentas en la esfera de los derechos humanos, evitando la duplicación innecesaria, sin desviar recursos

ni reducir la prioridad de esos derechos. Todo nuevo mecanismo mundial de examen de los compromisos de desarrollo después de 2015 debería hacer referencia explícita a las normas internacionales de derechos humanos en virtud de tratados, y debería garantizar el examen riguroso independiente, la participación efectiva de la sociedad civil y la rendición de cuentas política de alto nivel.

Por otra parte, los mecanismos internacionales de derechos humanos deberían ser reforzados, para tener en cuenta de manera más coherente y explícita los procesos de supervisión y notificación que pudieran adoptarse para los nuevos objetivos de desarrollo globales. Los datos generados por los mecanismos de supervisión de los objetivos globales después de 2015 deberían integrarse sistemáticamente en los procesos internacionales de supervisión y notificación en la esfera de los derechos humanos. Los Estados miembros deberían agilizar sus obligaciones internacionales en cuanto a la presentación de informes sobre los derechos humanos después de 2015, velando por que sus respectivos procesos de notificación y mecanismos de rendición de cuentas a nivel nacional se refuerzan mutuamente (evitando duplicaciones innecesarias). Los Estados deberían ratificar la totalidad de los tratados de derechos humanos y los procedimientos facultativos de denuncia, retirar las reservas que se oponen a su aplicación, y comprometerse a presentar informes completos, oportunos y periódicos. Esas medidas contribuirán a garantizar un círculo «virtuoso», a aumentar la calidad y el impacto de las recomendaciones de los mecanismos internacionales de derechos humanos en lo que se refiere a la elaboración de políticas y la programación, y a aumentar los incentivos para una mejor formulación de políticas. Asimismo, asegurarán que los compromisos después de 2015 tengan muy en cuenta la experiencia adquirida con los exámenes voluntarios en el marco de la revisión ministerial anual del Consejo Económico y Social, así como el examen periódico universal del Consejo de Derechos Humanos. Todo nuevo procedimiento mundial de notificación debe servir de complemento de sus respectivos procesos nacionales de notificación y rendición de cuentas, y contribuir a reforzarlos.

TERCERA PARTE - MENSAJES CLAVE

- Es necesario llegar a un acuerdo global de gran alcance, firmemente enraizado en los principios de los derechos humanos, la igualdad y la sostenibilidad. Su objetivo esencial debería ser el cumplimiento de los compromisos internacionales de derechos humanos de los Estados miembros de las Naciones Unidas, tomando como fundamento los importantes acuerdos en materia de derechos humanos recogidos en los documentos finales de la Reunión Plenaria de Alto Nivel de la Asamblea General de 2010 sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio y de la Conferencia de las Naciones sobre el Desarrollo Sostenible de 2012 («Río+20»).
- La definición de un conjunto de objetivos, metas e indicadores globales claros, de gran alcance, específicos y viables – y que estén armonizados explícitamente con las actuales normas en virtud de tratados internacionales de derechos humanos – pueden ayudar a definir las respectivas responsabilidades de cada cual y los plazos en que se deben rendir cuentas. A su vez, ello contribuye a dilucidar responsabilidades, alentar la presentación de explicaciones y representa un mayor acicate para alcanzar un progreso sostenido.
- Los derechos humanos deberían contribuir a definir las cuestiones sobre las que deberían rendir cuentas los Estados miembros y otros titulares de deberes en el marco del acuerdo después de 2015, así como a quién deberían rendir cuentas y el momento y la manera en que deben hacerlo.
- La definición de las prioridades que convendría incluir en los objetivos después de 2015 debería regirse por criterios objetivos claros, teniendo presente los fines específicos que pueden corresponder mejor a los objetivos globales. Estos deberían estar imbuidos de los principios de los derechos humanos y las normas internacionales de derechos humanos en virtud de tratados. El documento final de «Río+20» contiene un conjunto de criterios útiles para fines generales. Desde la perspectiva de los derechos humanos, se debería velar por que los objetivos después de 2015: a) constituyen un marco equilibrado que promueve la libertad de vivir sin miedo y sin miseria; b) están centrados principalmente en los «fines» del desarrollo, y menos en los «medios»; c) incluyen indicadores para evaluar el esfuerzo, y no solo los resultados, y d) que la medición debe ser un instrumento, y no un fin, de los objetivos después de 2015.
- La igualdad es el principal desafío de 2015. La agenda después de 2015 debe estar concebida para fomentar tres conceptos estrechamente interrelacionados: la equidad (justicia en la distribución de los beneficios y oportunidades); la igualdad (igualdad sustantiva de oportunidades y resultados, con la plena protección de la ley), y la lucha contra la discriminación (prohibición de distinciones basadas en motivos inadmisibles que tengan por objeto o por resultado menoscabar el disfrute de los derechos). El logro de la igualdad debe ser un objetivo autónomo en todo acuerdo después de 2015, y también estar explícitamente integrado en todos los demás objetivos, lo que requiere métodos perfeccionados de recopilación y desglose de datos, criterios de referencia en materia de igualdad, y la correspondiente supervisión de las actividades orientadas al logro de cada uno de los objetivos.

TERCERA PARTE - MENSAJES CLAVE

- ➔ Si el objetivo esencial de la agenda después de 2015 es lograr la plena realización de todos los derechos humanos para todos, los objetivos y metas después de 2015 deberán integrarse en un marco a más largo plazo que promueva un cambio realmente transformador, con metas intermedias más cortas (cada cinco años) y procesos de supervisión que fomenten la rendición de cuentas política. Podría adoptarse 2010 como año de referencia para los objetivos después de 2015, y como año límite podría adoptarse el 2030. Habría que adoptar plazos más cortos tratándose de las metas relativas a los derechos civiles y políticos y de las dimensiones de los derechos socioeconómicos que, en virtud de tratados de derechos humanos, deberían alcanzarse inmediatamente y no de forma progresiva. Un acuerdo sucesor debería tener como aspiración la realización universal de todos los derechos humanos para todos en el año 2048, cuando se cumple un siglo de la proclamación de la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

- ➔ La adaptación de los objetivos y las metas después de 2015 a nivel nacional y subnacional debería seguir los ocho pasos siguientes:
 1. Armonizar los objetivos y las metas nacionales y subnacionales con las normas de derechos humanos plasmadas en tratados que sean aplicables en el país en cuestión;
 2. Establecer objetivos, metas, indicadores y puntos de referencia en los planos nacional y subnacional, mediante procesos participativos, y seguir muy de cerca el progreso por alcanzar los Objetivos;
 3. Integrar el principio de no discriminación e igualdad, velando por que se dé prioridad a las comunidades y regiones más desfavorecidas;
 4. Abordar las principales cuestiones en que se registran deficiencias en materia de realización de los derechos, seleccionar intervenciones que multipliquen los resultados positivos y crear un entorno propicio para el goce de los derechos humanos;
 5. Buscar sinergias y desfases en el marco general de los objetivos, y velar por que exista un adecuado equilibrio entre los derechos humanos y las cuestiones de desarrollo sostenible;
 6. Definir los plazos y los resultados a alcanzar que estén acordes con una evaluación objetiva de los «recursos máximos disponibles» con que cuenta el país;
 7. Establecer metas e indicadores para evaluar los esfuerzos en materia fiscal y de políticas, así como los resultados, y
 8. Emplear diversos indicadores y toda la información disponible (subjettiva y objetiva, cualitativa y cuantitativa), que guarde relación con todos los aspectos de los derechos humanos (civiles, culturales, económicos, políticos y sociales), con el fin de poder seguir muy de cerca el progreso realizado.

- ➔ Los nuevos objetivos globales, nacionales y subnacionales deben estar respaldados por mecanismos de rendición de cuentas accesibles y eficaces. Estos deberían incluir mecanismos administrativos, políticos, judiciales, cuasi judiciales y sociales, así como sistemas que permitan asegurar la calidad de los servicios. Las normas de derechos humanos deberían ser el marco de referencia normativo para los órganos de rendición de cuentas. Deberían darse pasos encaminados a eliminar los obstáculos que impiden a

TERCERA PARTE - MENSAJES CLAVE

las personas que viven en la pobreza acceder a los mecanismos de rendición de cuentas, tanto judiciales como de otro tipo, presentar reclamaciones y hacer valer sus derechos, incluidos los derechos económicos, sociales y culturales.

- Asimismo, deberían crearse o adaptarse mecanismos adecuados que permitan subsanar las deficiencias en materia de rendición de cuentas en el plano internacional por parte de los Estados, así como de las instituciones financieras internacionales y las entidades no estatales, que influyen cada día más en la política de desarrollo.
- Una prioridad fundamental para un acuerdo después de 2015 debe ser el reforzar la coherencia entre los regímenes de políticas en las esferas del desarrollo, el comercio, la inversión, las finanzas, la tributación, la propiedad intelectual y otros regímenes clave, a nivel mundial y nacional. Las normas internacionales de derechos humanos, en su calidad de normas jurídicamente vinculantes y los objetivos de política de orden más elevado que representan los fines fundamentales del desarrollo, deberían ser el criterio adoptado para evaluar la coherencia de las políticas en los planos mundial y nacional, aprovechando la experiencia de las evaluaciones del respeto de los derechos humanos en los acuerdos comerciales y otros campos de la política económica y social.
- Los actuales mecanismos de rendición de cuentas para los Objetivos de Desarrollo del Milenio deberían consolidarse, adaptarse y ampliarse con el fin de fomentar la rendición de cuentas en los compromisos que se adopten después de 2015. Todo nuevo mecanismo de rendición de cuentas después de 2015 debe tener muy en cuenta el papel que desempeñan los actuales mecanismos internacionales de rendición de cuentas en la esfera de los derechos humanos, evitando la duplicación innecesaria, sin desviar recursos o reducir la prioridad de esos derechos. Todo nuevo mecanismo mundial de supervisión de los compromisos de desarrollo después de 2015 debería hacer referencia explícitamente a las normas en virtud de tratados internacionales de derechos humanos, y debería también garantizar la supervisión rigurosa independiente, la participación efectiva de la sociedad civil y la rendición de cuentas política de alto nivel.
- Por otra parte, sería necesario reforzar los mecanismos internacionales de derechos humanos para tener en cuenta de manera más coherente y explícita los procesos de supervisión y notificación que pudieran ser adoptados para los nuevos objetivos de desarrollo globales. Los datos generados por los mecanismos de supervisión de los objetivos globales de desarrollo después de 2015 deberían integrarse sistemáticamente en los procesos internacionales de supervisión y notificación en la esfera de los derechos humanos. Los Estados miembros deberían agilizar sus obligaciones internacionales en materia de presentación de informes sobre los derechos humanos después de 2015, asegurando que sus respectivos procesos de notificación y mecanismos de rendición de cuentas a nivel nacional se refuerzan mutuamente (evitando duplicaciones innecesarias). Los Estados deberían ratificar la totalidad de los tratados de derechos humanos y los procedimientos facultativos de denuncia, retirar las reservas que se oponen a su aplicación, y comprometerse a presentar periódicamente informes completos y oportunos. Estas medidas contribuirán a garantizar un círculo virtuoso y a mejorar la calidad y el impacto de las recomendaciones de los mecanismos internacionales de derechos humanos en materia de políticas y programación; asimismo, servirán de mayor acicate para el perfeccionamiento de la formulación de políticas.

NOTAS

- ¹ Naciones Unidas, «Los compromisos incumplidos, los recursos inadecuados, y la falta de rendición de cuentas dificultan el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio», dijo el Secretario General», comunicado de prensa SG/SM/12789, 16 de marzo de 2010.
- ² John M. Ackerman, «Social accountability in the public sector: a conceptual discussion» [La responsabilidad social en el sector público: examen de conceptos], Documentos de Trabajo sobre Desarrollo Social, núm. 82 (Washington, DC, Banco Mundial, 2005). Véase también Anne-Marie Goetz y Rob Jenkins, *Reinventing Accountability: Making Democracy Work for Human Development* [Reinventar la rendición de cuentas: La democracia al servicio del desarrollo humano] (Basingstoke, Reino Unido, Palgrave Macmillan, 2005), pág. 8.
- ³ Estos elementos y sus definiciones han sido tomados de: Peter Newell y Shaula Bellour, «Mapping accountability: origins, contexts and implications for development» [Panorama de la rendición de cuentas: orígenes, contextos e implicaciones para el desarrollo], Documentos de trabajo IDS, núm. 168 (Brighton, Instituto de Estudios sobre el Desarrollo, 2002), Andreas Schedler, «Conceptualizing accountability» [Conceptualización de la rendición de cuentas], en *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*, [el Estado que se autorestringe: Poder y rendición de cuentas en las nuevas democracias], Andreas Schedler, Larry Diamond y Marc F. Plattner, eds. (Boulder, Colorado, Lynne Rienner Publishers, 1999); Ackermann, «Social accountability» [Responsabilidad social]; Goetz y Jenkins, *Reinventing Accountability* [Reinvención de la responsabilidad]; OCDE, «Draft orientations and principles on development co-operation, accountability and democratic governance» [Proyecto de orientaciones y principios relativos a la cooperación para el desarrollo, la rendición de cuentas y la gobernanza democrática], documento DCD/DAC (2012) 28 y 29 de junio de 2012.
- ⁴ Otros ejemplos son los órganos monetarios internacionales, como el Comité de Supervisión Bancaria de Basilea y los órganos estatales de arbitraje de inversiones, como el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones.
- ⁵ Varun Gauri y Daniel M. Brinks, *Courting Social Justice: Judicial Enforcement of Social and Economic Rights in the Developing World* [Las cortes y la justicia social: Aplicación judicial de los derechos sociales y económicos en el mundo en desarrollo] (Cambridge, Reino Unido, Cambridge University Press, 2008).
- ⁶ Resoluciones de la Asamblea General 65/1 y 66/288, anexo.
- ⁷ Véase la Resolución 55/2 de la Asamblea General, pág. 2.
- ⁸ Los ocho Objetivos de Desarrollo del Milenio 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. Véase la «Guía general para la aplicación de la Declaración del Milenio: informe del Secretario General» (A/56/326), anexo.
- ⁹ Resolución 55/2 de la Asamblea General, párr. 25.
- ¹⁰ Estos derechos están codificados en tratados internacionales de derechos humanos, como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, y la Convención sobre los Derechos del Niño. En la fecha en que se redacta esta publicación, 160 Estados forman parte del primero, 187 eran parte del segundo y 193 del tercero. Véase Colección de Tratados de las Naciones Unidas, disponible en <http://treaties.un.org/>.
- ¹¹ Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, art. 2 (1).
- ¹² Para críticas más detalladas de las deficiencias de los ODM actuales desde la perspectiva de los derechos humanos, véase *Reivindicar los Objetivos de Desarrollo del Milenio: un enfoque de derechos humanos* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta S.08.XIV.6), y Amnistía Internacional, *From Promises to Delivery: Putting Human Rights at the Heart of the Millennium Goals* [Contraste de promesas y logros: Los derechos humanos en el centro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio] (Londres, 2010).
- ¹³ *Objetivos de Desarrollo del Milenio, Informe 2012* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta S.12.I.4), pág. 4.
- ¹⁴ UNICEF, *Progress for Children: Achieving the MDGs with Equity* [El progreso para la infancia: Alcanzar los ODM con equidad] (Nueva York, 2010), pág. 23.
- ¹⁵ Comunicado de prensa SG/SM/12789.
- ¹⁶ Sakiko Fukuda-Parr, «Recapturing the narrative of international development» [Retomando el relato del desarrollo internacional], en *The Millennium Development Goals and Beyond: Global Development After 2015* [Los Objetivos de Desarrollo del Milenio y más allá: el desarrollo mundial después

- de 2015], Rorden Wilkinson y David Hulme, eds. (Londres, Routledge, 2012).
- ¹⁷ Laure-Hélène Piron, «Los derechos humanos y la reducción de la pobreza: el papel de los derechos humanos en la promoción de la rendición de cuentas de los donantes», abril de 2005. Disponible en www.odi.org.uk/resources/download/1555.pdf.
- ¹⁸ CESR, «La crisis económica mundial: causas, consecuencias y respuestas», 2009. Disponible en www.cesr.org/article.php?id=389.
- ¹⁹ OIT, *Tendencias Mundiales del Empleo 2012: Prevenir una más profunda crisis del empleo* (Ginebra, 2012).
- ²⁰ Fukuda-Parr, «Recapturing the narrative».
- ²¹ CESR, «Human rights and the economic crisis: the response of the United Nations system» [Los derechos humanos y la crisis económica: la respuesta del sistema de las Naciones Unidas], 1 de agosto de 2011. Disponible en www.cesr.org/downloads/UN.crisis.briefing.august.2011.pdf.
- ²² Andy Sumner y Tiwari Meera, *After 2015: International Development Policy at a Crossroads* [Más allá de 2015: La política de desarrollo internacional en la encrucijada] (Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2009).
- ²³ Las contribuciones a la asistencia internacional de Brasil, la Federación de Rusia, India, China y Sudáfrica han aumentado considerablemente en los últimos años. Otros países que no forman parte de OCDE-DAC, como Turquía, la República de Corea, Arabia Saudita, otros Estados del Golfo, y miembros de la Unión Europea que no forman parte de la OCDE, contribuyen ahora un 6 por ciento del total de la AOD. Véase Abebe Adugna y otros, «Finance for development trends and opportunities in a changing landscape» [Financiación para el desarrollo: tendencias y oportunidades en un mundo en evolución], Documento de Trabajo del CFP, núm. 8 (noviembre de 2011).
- ²⁴ Andy Sumner, «Global poverty and the new bottom billion: what if three-quarters of the world's poor live in middle-income countries?» [La pobreza en el mundo y los mil millones de personas más pobres ahora: ¿cómo se explica que las tres cuartas partes de los pobres del planeta viven en países de ingresos medios?], Documentos de trabajo IDS, núm. 349 (Brighton, Instituto de Estudios sobre el Desarrollo, 2010).
- ²⁵ Sumner y Tiwari, *After 2015* [Más allá de 2015].
- ²⁶ Bajo la égida de las instituciones financieras internacionales con sede en Washington, ese consenso estaba caracterizado por estrictas políticas de ajuste estructural y prescribía un modelo de desarrollo basado en la desregulación, la privatización y la liberalización del comercio.
- ²⁷ Sumner y Tiwari, *After 2015*.
- ²⁸ Véase, por ejemplo, las recomendaciones del «Informe de la Comisión de Expertos del Presidente de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre las reformas del sistema monetario y financiero internacional», 21 de septiembre de 2009. Disponible en: www.un.org/ga/econcrisissummit/docs/FinalReport_CoE.pdf.
- ²⁹ Sumner y Tiwari, *After 2015*.
- ³⁰ PNUD, *Reflections on Social Accountability: Catalysing Democratic Governance for Progress Towards the MDGs* [Reflexiones sobre la responsabilidad social: Catalizar la gobernabilidad democrática para el progreso hacia los ODM] (de próxima aparición).
- ³¹ Goetz y Jenkins, *Reinventing Accountability*, pág. 25.
- ³² *Ibid.*
- ³³ Por ejemplo, las demandas de rendición de cuentas del Llamado Mundial a la Acción contra la Pobreza se expresan cada vez más en términos de derechos económicos y sociales. Véase Llamado Mundial a la Acción contra la Pobreza, «Public accountability and just governance» [La rendición de cuentas y la gobernanza justa]. Disponible en: www.whiteband.org/issues/accountability/ (consultado el 22 de noviembre de 2012).
- ³⁴ Resolución 65/1 de la Asamblea General, párrs. 3, 12, 13, 53 y 54.
- ³⁵ OMS, *Keeping Promises: Measuring Results* [Cumplimiento de las promesas: Resultados de la medición] (Ginebra, 2011).
- ³⁶ Véanse las consultas públicas sobre los objetivos, indicadores y definiciones consolidados en materia de agua potable, saneamiento e higiene, Programa Conjunto de Monitoreo para el Abastecimiento de Agua y Saneamiento de la OMS y UNICEF, noviembre de 2012. Disponible en www.wssinfo.org/post-2015-monitoring/overview/.
- ³⁷ Véase Ackermann, «Social accountability» [Rendición de cuentas social]; Goetz y Jenkins, *Reinventing Accountability*, pág. 8.
- ³⁸ Véase Newell y Bellour, «Mapping accountability» [Aspectos de la rendición de cuentas]; Schedler, «Conceptualizing accountability» [El concepto de rendición de cuentas]; Ackermann, «Social accountability»; Goetz y Jenkins, *Reinventing Accountability*; OCDE, «Draft orientations and principles».
- ³⁹ Estos nueve tratados fundamentales sobre derechos humanos y los protocolos conexos están disponibles en la página <http://www2.ohchr.org/spanish/law/>.

- ⁴⁰ Newell y Bellour, «Mapping accountability».
- ⁴¹ Goetz y Jenkins, *Reinventing Accountability*, pág. 31.
- ⁴² Amartya Sen, *Development as Freedom* (Oxford, Oxford University Press, 1999).
- ⁴³ Goetz y Jenkins, *Reinventing Accountability*.
- ⁴⁴ Véase Susan Wong, «What have been the impacts of World Bank community-driven development programs?» [¿Qué repercusiones han tenido los programas de desarrollo a escala comunitaria del Banco Mundial?] (Washington, D.C., Banco Mundial, 2012); Rosemary McGee y John Gaventa, «Review of impact and effectiveness of transparency and accountability initiatives: synthesis report» [Análisis de las repercusiones y la eficacia de las iniciativas de transparencia y rendición de cuentas: Informe de síntesis], octubre de 2010, disponible en www.ids.ac.uk/files/dmfile/IETASynthesisReportMcGeeGaventaFinal28Oct2010.pdf. Los estudios empíricos del impacto de las iniciativas en materia de transparencia y rendición de cuentas indican también que en muchos casos la rendición de cuentas puede ser más eficaz si no se la plantea en términos de confrontación, y que el éxito de esas iniciativas para promover cambios más amplios de política y de gobierno dependerán de factores más sistémicos en todo el entorno propiciador. Véase también Gina Bergh y otros, «Building governance into a post-2015 framework: exploring transparency and accountability as an entry point» [Fomento de la gobernanza en un marco posterior a 2015: análisis de la transparencia y la rendición de cuentas como punto de partida] (Londres, Overseas Development Institute, 2012). Disponible en www.odi.org.uk/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/7875.pdf (consultado el 23 de noviembre de 2012).
- ⁴⁵ David Booth, *Development as a Collective Action Problem: Addressing the Real Challenges of African Governance* (Londres, Overseas Development Institute, 2012); Alina Rocha Menocal y Bhavna Sharma, *Joint Evaluation of Citizens' Voice and Accountability: Synthesis Report* (Londres, Department for International Development, 2008).
- ⁴⁶ Además de Booth, *Development as a Collective Action*, véase Bergh y otros, «Building governance».
- ⁴⁷ PNUD, *Reflections on Social Accountability*, pág. 7
- ⁴⁸ El derecho a obtener reparación apropiada en casos de violaciones de los derechos humanos está codificado en el artículo 8 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y en diversos tratados internacionales posteriores que de ella se derivan. Véase también «Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones» (resolución 60/147 de la Asamblea General).
- ⁴⁹ Dos notables estudios sobre el impacto de los litigios en materia de derechos sociales son Gauri y Brinks, *Courting Social Rights*; y Alicia Ely Yamin y Siri Gloppen, eds., *Litigating Health Rights: Can Courts Bring More Justice to Health?* (Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press, 2011).
- ⁵⁰ Yamin y Gloppen, *Litigating Health Rights*.
- ⁵¹ Gauri y Brinks, *Courting Social Justice*, pág. 328.
- ⁵² *Ibid.*, pág. 303.
- ⁵³ Resolución 55/2 de la Asamblea General, pár. 20
- ⁵⁴ Para una crítica de los enfoques lineales en materia de rendición de cuentas en la esfera del desarrollo, véase Booth, *Development as a Collective Action*. Por lo que respecta a los enfoques sistémicos de la rendición de cuentas desde la perspectiva de los derechos humanos, véase Alicia Ely Yamin, «Toward transformative accountability: applying a rights-based approach to fulfill maternal health obligations», *Sur International Journal on Human Rights*, vol. 7, núm. 12 (junio de 2010), págs. 94–121. Acerca del «enfoque sistémico» de la rendición de cuentas, véase OCDE, «Proyecto de orientación y principios relativos a la cooperación para el desarrollo, la rendición de cuentas y la gobernanza democrática».
- ⁵⁵ Directrices de Maastricht sobre Violaciones de los derechos económicos, sociales y culturales (Maastricht, Países Bajos, 22–26 de enero de 1997).
- ⁵⁶ Goetz y Jenkins, *Reinventing Accountability*, pág. 12.
- ⁵⁷ Booth, *Development as a Collective Action*, pág. 66.
- ⁵⁸ UN-Hábitat, PNUD y Unión de ciudades y gobiernos locales, «Localizing MDGs: meeting the challenge of MDGs in cities» [Los ODM a nivel local: retos para alcanzar los ODM en las ciudades], págs. 1–11. Disponible en <http://ww2.unhabitat.org/programmes/ump/documents/MDGPaper.pdf> (consultado el 23 de noviembre de 2012).
- ⁵⁹ Jamie Boex, «Localizing the MDGs: unlocking the potential of the local public sector to engage in development and poverty reduction» [Los ODM a nivel local: potencial del sector público local para obrar en pro del desarrollo y luchar contra la pobreza], Documento de trabajo IDG, núm. 2010-04 (octubre de 2010).
- ⁶⁰ Booth, *Development as a Collective Action*, pág. 67.
- ⁶¹ Consejo Internacional de Políticas de Derechos Humanos, *Local Rule: Decentralisation and Human Rights* (Vernier, Suiza, 2002).
- ⁶² International Council on Human Rights Policy, *Local Rule*, pág. 20; Naila Kabeer, *Can the MDGs Provide*

a Pathway to Social Justice? The Challenge of Intersecting Inequalities (Nueva York, PNUD, 2010).

- ⁶³ Diversos mecanismos internacionales en materia de derechos humanos han recomendado políticas tributarias progresivas y métodos más eficaces de recaudación de impuestos como medio de generar recursos para la realización de los derechos humanos (civiles, políticos, económicos, sociales y culturales). Véase, por ejemplo, el informe del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias. Misión a Guatemala (A/HRC/4/20/Add.2); las observaciones finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, China: Región administrativa especial de Hong Kong, 2001 (E/C.12/1/Add.58, párr. 14); las observaciones finales del Comité de los Derechos del Niño sobre Guatemala (CRC/C/GTM/CO/3-4, párrs. 25 y 26); y el informe de la Experta Independiente de las Naciones Unidas encargada de la cuestión de los derechos humanos y la extrema pobreza (A/HRC/17/34). Asimismo, véase, en términos generales, Radhika Balakrishnan y otros, *Maximum Available Resources & Human Rights: Analytical Report* (New Brunswick, New Jersey, Center for Women's Global Leadership, 2011).
- ⁶⁴ ActionAid, *Accounting for Poverty: How International Tax Rules Keep People Poor* (Londres, 2009).
- ⁶⁵ Véase Mick Moore, «How does taxation affect the quality of governance?» [Influencia de la política tributaria en la calidad de la gobernanza], *Tax Notes International*, vol. 47, núm. 1 (julio de 2007).
- ⁶⁶ See Michael L. Ross, «Does taxation lead to representation?», *British Journal of Political Science*, núm. 34 (Cambridge, Reino Unido, Cambridge University Press, 2004), págs. 229–249. «Representación» en este sentido forma parte de los cuatro objetivos principales de los regímenes tributarios (llamados las «cuatro R» por sus siglas en inglés): 1) generación de ingresos, 2) redistribución, 3) representación, y 4) intervención de precios (políticas tributarias orientadas a promover conductas favorables o beneficiosas para la sociedad y a desalentar las que producen un efecto contrario). Véase Nicholas Shaxson, *Treasure Islands: Uncovering the Damage of Offshore Banking and Tax Havens* (Nueva York, Palgrave Macmillan, 2011), pág. 66.
- ⁶⁷ Algunos estudios han estimado que en los países en desarrollo el monto total de la evasión de capitales oscila entre el seis y el nueve por ciento del PIB. A título de comparación, en esos países el total de los ingresos fiscales representa solo un 13 por ciento del PIB. Véase: Ministerio de Asuntos Exteriores de

Noruega, *Tax Havens and Development: Status, Analyses and Measures* (Oslo, Publicaciones del Gobierno, 2009), pág. 64.

- ⁶⁸ Richard Murphy, «The cost of tax abuse: a briefing paper on the cost of tax evasion worldwide», noviembre de 2011. Disponible en www.tackletaxhavens.com/Cost_of_Tax_Abuse_TJN_Research_23rd_Nov_2011.pdf.
- ⁶⁹ *Ibid.*
- ⁷⁰ Véase Dev Kar y Sarah Freitas, *Illicit Financial Flows from Developing Countries Over the Decade Ending 2009* (Washington, D.C., Global Financial Integrity, 2011).
- ⁷¹ Véase Shantayanan Devarajan, Margaret J. Miller y Eric V. Swanson, «Development goals: history, prospects and costs» [Metas del desarrollo: historia, perspectivas y costos], Policy Research Working Paper, núm. 2819 (Washington, D.C., Banco Mundial, 2002).
- ⁷² Véase el Documento final de la Alianza de Busan para la Cooperación Eficaz al Desarrollo 2011; y el documento de OCDE-DAC «Action-oriented policy paper on human rights and development». Disponible en www.oecd.org/dataoecd/50/7/39350774.pdf (versión en inglés, consultada el 23 de noviembre de 2012).
- ⁷³ En la fecha en que se redacta esta publicación, el Grupo de los 20 incluía: Alemania, Arabia Saudita, Argentina, Australia, Brasil, Canadá, China, República de Corea, Estados Unidos de América, Francia, India, Indonesia, Italia, Japón, México, Reino Unido, Federación de Rusia, Sudáfrica, Turquía y la Unión Europea. Para mayor información, véase www.g20.org/.
- ⁷⁴ *The Global Partnership for Development: Making Rhetoric a Reality – MDG Gap Task Force Report 2012* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta E.12.I.5).
- ⁷⁵ En circunstancias bien definidas, como es el caso de ocupación en caso de conflicto bélico, un Estado que ejerce jurisdicción — control efectivo/general, poder o autoridad — sobre una población que vive fuera de su territorio, tiene las obligaciones primarias de respetar, proteger y cumplir los derechos humanos de esas poblaciones. Véase *Actividades armadas en el territorio del Congo (República Democrática del Congo v. República de Uganda)*, Sentencia, I.C.J. Reports 2005, pág. 168; y *Consecuencias jurídicas de la construcción de un muro en el territorio palestino ocupado*, I.C.J. Reports 2004, pág. 136. Este principio ha sido respaldado también por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Comisión de Derechos Humanos,

- el Tribunal Europeo de Derechos Humanos y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.
- ⁷⁶ Estas obligaciones están plasmadas en diversos instrumentos internacionales, incluida la Carta de las Naciones Unidas, la Declaración Universal de Derechos Humanos, el párrafo 1 del artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el artículo 4 de la Convención sobre los Derechos del Niño, y el artículo 32 de la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Por ejemplo, el párrafo 1 del artículo 2 del Pacto Internacional dispone que «cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos».
- ⁷⁷ Véase A/HRC/15/WG.2/TF/2/Add.2; E/CN.4/2005/WG.18/TF/CRP.2; A/HRC/15/WG.2/TF/2/Add.1.
- ⁷⁸ Véase la nota 4.
- ⁷⁹ Para más información acerca de las múltiples repercusiones para los derechos humanos y el desarrollo humano que pueden derivarse de las actividades de las empresas, remítase a los sitios web del Business and Human Rights Resource Center, en www.business-humanrights.org; y del Business and Human Rights Documentation Project, en www.bhrd.org.
- ⁸⁰ Véase la resolución 65/1 de la Asamblea General, párrafo 17.
- ⁸¹ Por lo que se refiere a la rendición de cuentas por parte de los Estados sobre los abusos atribuibles a las empresas en el delta del Níger, véase: Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, Decision on Communication of the Social and Economic Rights Action Center (SERAC) y Center for Economic and Social Rights (CESR) v. Nigeria (155/96), párr. 54, del 21 de octubre de 2001, disponible en www.achpr.org/communications/decision/155.96/. En cuanto a la rendición de cuentas por los abusos de las empresas en la Amazonia ecuatoriana, véase: CESR, «Rights violations in the Ecuadorian Amazon: the human consequences of oil development», marzo de 1994. Disponible en <https://cesr.rdssecure.org/article.php?id=1109>; y CESR, «Local justice in Ecuador advances global struggle for corporate accountability», actualizado el 17 de febrero de 2011. Disponible en www.cesr.org/article.php?id=990.
- ⁸² Newell y Bellour, «Mapping accountability», pág. 19; véase también Derick W. Brinkerhoff, «Accountability and health systems: toward conceptual clarity and policy relevance» [La rendición de cuentas y los sistemas de salud: promoción de la claridad conceptual y la pertinencia de las políticas], *Health Policy and Planning*, vol. 19, núm. 6 (enero de 2004), pág. 377.
- ⁸³ Véase «Business guide to the United Nations Millennium Development Goals Summit», septiembre de 2010, pág. 3. Disponible en www.un.org/en/mdg/summit2010/pdf/BusinessGuideMDGs%2009.17.2010.pdf.
- ⁸⁴ Resolución 55/2 de la Asamblea General, párrafo 13.
- ⁸⁵ Newell y Bellour, «Mapping accountability», pág. 14.
- ⁸⁶ El Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el derecho a la alimentación ha señalado que: «ahora resulta que hay que andar con pies de plomo a la hora de evocar los esfuerzos actuales por reconstruir las reservas alimentarias humanitarias en África dentro de las normas de la OMC. Esto es el mundo al revés. El derecho humano a una alimentación adecuada debe ser el epicentro de las normas de la OMC y no al revés». Para mayor información, véase Olivier De Schutter, «La Organización Mundial del Comercio y la Agenda global post-crisis alimentaria: cómo colocar la seguridad alimentaria en lo más alto del sistema alimentario», Briefing Note 4, noviembre de 2011. Disponible en www.srfood.org/images/stories/pdf/otherdocuments/20111116_briefing_note_05_en.pdf.
- ⁸⁷ Fons Coomans, «Application of the International Covenant on Economic Social and Cultural Rights in the framework of international organizations» [Aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en el marco de las organizaciones internacionales], en *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, vol. 11, Armin von Bogdandy y Rüdiger Wolfrum, eds. (Leiden, Países Bajos, Martinus Nijhoff Publishers, 2007), págs. 359–390.
- ⁸⁸ Véase el informe final del Comité sobre responsabilidad de las organizaciones internacionales (1996–2004) presentado en la Conferencia de la Asociación de Derecho Internacional celebrada en Berlín en 2004, disponible en www.ila-hq.org/en/committees/index.cfm/cid/9. Se debe destacar que en ese informe se establece una distinción entre tres niveles de

rendición de cuentas, que se han reducido a dos a los fines del presente documento.

⁸⁹ Véase el artículo 1 del acuerdo constitutivo del Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo. Disponible en www.ebrd.com/downloads/about/aspects.pdf (consultado el 23 de noviembre de 2012).

⁹⁰ Por ejemplo, la Política de la CFI sobre Sostenibilidad Ambiental y Social está basada, en parte, en las responsabilidades de las empresas en la esfera de los derechos humanos, aunque no se especifica la fuente de los deberes de esa entidad para supervisar el cumplimiento de las obligaciones de debida diligencia de sus clientes. Véase el Marco de Sostenibilidad de la CFI 2012. Disponible en http://www1.ifc.org/wps/wcm/connect/Topics_Ext_Content/IFC_External_Corporate_Site/ifc+sustainability/sustainability+framework/Sustainability+Framework++2012/. De acuerdo con las normas ambientales y sociales del Banco Europeo de Inversiones de 2009, el Banco «limita su financiación a los proyectos que respetan los derechos humanos». Véase la Declaración de principios y normas sociales y ambientales adoptados por el BEI», disponible en inglés, francés y alemán en www.eib.org/attachments/strategies/eib_statement_esps_en.pdf, pág. 46 (consultado el 23 de noviembre de 2012).

⁹¹ Las políticas operacionales del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento y la Asociación Internacional de Desarrollo en relación con la silvicultura y la evaluación ambiental disponen, por ejemplo, que: «El Banco no concederá financiación a proyectos que contravienen [lo acordado en los tratados internacionales sobre cuestiones ambientales firmados por los países prestatarios]»; sin embargo, es extraño que no se incluya un reconocimiento comparable del principio de abstenerse de tomar medidas perjudiciales tratándose de los compromisos de los tratados de derechos humanos.

⁹² Véase el Marco de Sostenibilidad de la CFI 2012.

⁹³ En cuanto a los derechos de los aborígenes, véase por ejemplo Fergus Mackay, «Universal rights or a universe unto itself? Indigenous peoples' human rights and the World Bank's draft operational policy 4.10 on indigenous peoples», *American University International Law Review*, vol. 17, núm. 3 (2002), págs. 527–624.

⁹⁴ Por ejemplo, en 2012 fue presentada una apelación/petición (Sobrevivientes de la Comunidad de Río Negro y otras comunidades similares en Guatemala, pág. 894-04) por la Iniciativa Global para los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Derechos en Acción y la Clínica Internacional para los Derechos Humanos de la Facultad de Derecho de la Universidad de Nueva Inglaterra Occidental, en

nombre de los Sobrevivientes de la Comunidad de Río Negro y otras comunidades similares afectadas por la represa hidroeléctrica de Chixoy en Guatemala (Peticionarios).

⁹⁵ *The Financial Crisis Inquiry Report*, p.xxv.

⁹⁶ Karyn Keenan, «Export credit agencies and the international law of human rights» [Los organismos de crédito a la exportación y el derecho internacional en materia de derechos humanos], enero de 2008. Disponible en www.halifaxinitiative.org/updir/ECAs_and_HR_law.pdf (consultado el 23 de noviembre de 2012).

⁹⁷ OECD, «Recomendación del Consejo sobre enfoques comunes para los créditos a la exportación que reciben respaldo público y el deber de debida diligencia ambiental y social (los «enfoques comunes»)», documento TAD/ECG(2012), 28 de junio de 2012.

⁹⁸ Estados Unidos, Banco de Exportación-Importación, «Report to the U.S. Congress on export credit competition and the Import-Export Bank of the United States», 25 de junio de 2012. Disponible en www.exim.gov/about/library/reports/competitivenessreports/.

⁹⁹ Keenan, «Export credit agencies», págs. 14–15.

¹⁰⁰ Véase www.theglobalfund.org/en/.

¹⁰¹ Open Society Foundations y Canadian HIV/AIDS Legal Network, *Human Rights and the Global Fund to Fight AIDS, Tuberculosis and Malaria* (Nueva York; Toronto, Ontario, 2011).

¹⁰² Gauri y Brinks, *Courting Social Justice*.

¹⁰³ Goetz y Jenkins, *Reinventing Accountability*, pág. 9.

¹⁰⁴ Directrices de Maastricht, párr. 7.

¹⁰⁵ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general núm. 3, La índole de las obligaciones de los Estados Partes (1990), párrs. 3–7.

¹⁰⁶ Véase OMS, *UN-Water Global Analysis and Assessment of Sanitation and Drinking-Water (GLAAS) 2012 Report: The Challenge of Extending and Sustaining Services* (Ginebra, 2012).

¹⁰⁷ Sakiko Fukuda-Parr y Joshua Greenstein, «How should MDG implementation be measured: faster progress or meeting targets?» [Medición del logro de los ODM: ¿debemos centrarnos en el ritmo de progreso o en las metas alcanzadas?], IPC-IG Working Paper, núm. 109 (mayo de 2010).

¹⁰⁸ Yamin, «Towards transformative accountability», pág. 95.

¹⁰⁹ Campaña del Milenio y PNUD, *Parliamentary Engagement with the Millennium Development Goals: A Manual for Use in Parliaments 2010* (Nueva York, 2010); y Reino Unido, Commonwealth Parliamentary Association, «Reaching for 2015: governance,

- accountability and the role of the parliamentarian», Conferencia Internacional Parlamentaria sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Disponible en www.parliament.uk/mps-lords-and-offices/offices/bicameral/cpa-home/programmes/conferences/international-parliamentary-conference-on-the-millennium-development-goals/ (consultado el 25 de noviembre de 2012).
- ¹¹⁰ Campaña del Milenio y PNUD, *Parliamentary Engagement with the Millennium Development Goals*, págs. 20–46.
- ¹¹¹ Véase Unión Interparlamentaria, Órganos parlamentarios especializados, Base de datos PARLINE. Disponible en www.ipu.org/parline-e/Instancelist.asp (consultado el 25 de noviembre de 2012).
- ¹¹² Disponible en www.publications.parliament.uk/pa/jt201012/jtselect/jtrights/257/25702.htm.
- ¹¹³ E/C.12/1/Add.19, párr. 33; véase también CRC/C/15/Add.114, párr. 13.
- ¹¹⁴ Goetz y Jenkins, *Reinventing Accountability*, págs. 82–83.
- ¹¹⁵ Benedict Kingsbury, Nico Krisch y Richard B. Stewart, «The emergence of global administrative law» [Emergencia del derecho administrativo mundial], *Law and Contemporary Problems*, vol. 68, núm. 15 (octubre de 2005).
- ¹¹⁶ Ben Saul, «Australian administrative law: the human rights dimension» [Derecho administrativo en Australia: la dimensión de los derechos humanos], documento de investigación de la Facultad de Derecho de Sydney núm. 08/124 (octubre de 2008).
- ¹¹⁷ Véase Serdar Yilmaz, Yakup Beris y Rodrigo Serrano-Berthet, «Local government discretion and accountability: a diagnostic framework for local governance» [Discreción y rendición de cuentas de los gobiernos locales: marco diagnóstico para la gobernanza local], *Social Development Working Paper*, núm. 113 (Washington, D.C., Banco Mundial, 2008), pág. 18.
- ¹¹⁸ Goetz y Jenkins, *Reinventing Accountability*, pág. 91.
- ¹¹⁹ Malcolm Langford, «Domestic adjudication and economic, social and cultural rights: a socio-legal review» [Adjudicación doméstica y los derechos económicos, sociales y culturales: examen socio-jurídico], *Sur International Journal on Human Rights*, vol. 6, núm. 11 (diciembre de 2009), pág. 99.
- ¹²⁰ Alicia Ely Yamin, «Suffering and powerlessness: the significance of promoting participation in rights-based approaches to health» [Sufrimiento e impotencia: el significado de la promoción de la participación en programas de salud basados en los derechos humanos], *Health and Human Rights: An International Journal*, vol. 11, núm. 1 (2009); Gauri y Brinks, *Courting Social Justice*.
- ¹²¹ Comisión Internacional de Juristas, *Courts and the Legal Enforcement of Economic, Social and Cultural Rights: Comparative Experiences of Justiciability* (Ginebra, 2008), pág. 46.
- ¹²² Langford, «Domestic adjudication», p. 101.
- ¹²³ Yamin, «Toward transformative accountability».
- ¹²⁴ Gauri y Brinks, *Courting Social Justice*, pág. 303.
- ¹²⁵ Langford, «Domestic adjudication», pág. 102.
- ¹²⁶ Mitra Ebadolahi, «Notes: using structural interdicts and the South African Human Rights Commission to achieve judicial enforcement of economic and social rights in South Africa» [Notas: Recurso a los interdictos estructurales y la Comisión Sudafricana de Derechos Humanos para lograr la aplicación judicial de los derechos económicos y sociales en Sudáfrica], *New York University Law Review*, vol. 83, núm. 5 (noviembre de 2008), pág. 1593.
- ¹²⁷ Paul O'Connell, *Vindicating Socio-Economic Rights: International Standards and Comparative Experiences* (Nueva York, Routledge, 2012), pág. 175.
- ¹²⁸ Véase Comisión Internacional de Juristas, *Courts and the Legal Enforcement*, págs. 89–98.
- ¹²⁹ Yamin y Gloppen, *Litigating Health Rights*.
- ¹³⁰ Michael W. McCann, *Rights at Work: Pay Equity Reform and the Politics of Legal Mobilization* (Chicago, Illinois, University of Chicago Press, 1994); Jackie Dugard y Malcolm Langford, «Art or science? Synthesising lessons from public interest litigation and the dangers of legal determinism» [¿Arte o ciencia?, Síntesis de las lecciones de la litigación sobre intereses públicos y los peligros del determinismo jurídico] *South African Journal on Human Rights*, vol. 27 (agosto de 2011), págs. 39–64; Malcolm Langford, «Domestic adjudication and economic, social and cultural rights: A socio-legal review» [Adjudicación interna y los derechos económicos, sociales y culturales: Examen socio-jurídico], *Sur International Journal on Human Rights*, vol. 6, núm. 11 (2009).
- ¹³¹ Yamin y Gloppen, *Litigating Health Rights*.
- ¹³² Los países menos adelantados contribuyen a fijar la dirección del desarrollo económico y social y el examen de los presupuestos de los gobiernos locales.
- ¹³³ Dennis Arroyo y Karen Sirker, «Stocktaking of social accountability initiatives in the Asia and Pacific region», *Community Empowerment and Social Inclusion Learning Program* (Washington, D.C., Banco Mundial, 2005), pág. 7.
- ¹³⁴ *Ibid.*, pág. 27. La alianza de la sociedad civil *Caucus of Development NGO Networks* realizó un estudio que abarcaba 300 gobiernos locales

- y constató que solo una cuarta parte estaban representados en los consejos de las ONG. Las investigaciones del grupo cívico *Philippine Partnership for Development of Human Resources in Rural Areas* destacaron que las ONG consideraban que su participación en los consejos locales de desarrollo cumplía una función meramente simbólica.
- ¹³⁵ La Oficina del Asesor en Cumplimiento ha preparado documentos pertinentes con relación a la queja. Disponible en www.cao-ombudsman.org/cases/case_detail.aspx?id=84.
- ¹³⁶ Organización Internacional del Derecho del Desarrollo, «Consumer protection and microfinance: country reports» [Protección del consumidor y microfinanzas: informes por país], *Legal Empowerment Working Papers* (Roma, 2011), pág. 34.
- ¹³⁷ CESR, «National human rights institutions as monitors of economic and social rights», 2011. Disponible en www.cesr.org/article.php?id=1022.
- ¹³⁸ El ACNUDH llevó a cabo en 2008 una encuesta sobre las prácticas de las instituciones nacionales de derechos humanos acerca de las prácticas en las empresas y los derechos humanos.
- ¹³⁹ Véase www.nhrcnepal.org/nhrc_new/doc/newsletter/1.pdf (consultado el 25 de noviembre de 2012).
- ¹⁴⁰ Resolución 48/134 de la Asamblea General.
- ¹⁴¹ CESR, «National human rights institutions».
- ¹⁴² Arroyo y Sirker, «Stocktaking of social accountability», págs. 16–18.
- ¹⁴³ Vivek Maru, «Allies unknown: social accountability and legal empowerment» [Aliados desconocidos: la rendición de cuentas y el reforzamiento de los derechos legales], en *Legal Empowerment: Practitioners' Perspectives*, Stephen Golub, ed. (Roma, Organización Internacional del Derecho del Desarrollo, 2010), pág. 81.
- ¹⁴⁴ *Ibid.*
- ¹⁴⁵ Mary McNeil y Takawira Mumvuma, «Demanding good governance: a stocktaking of social accountability initiatives by civil society in Anglophone Africa» [En busca del buen gobierno: balance de las iniciativas sociales de rendición de cuentas por la sociedad civil en países anglófonos de África], *Community Empowerment and Social Inclusion Learning Program* (Washington, D.C., Banco Mundial, 2006), pág. 20.
- ¹⁴⁶ Booth, *Development as a Collective Action*, págs. 69–71.
- ¹⁴⁷ Maru, «Allies unknown», pág. 86.
- ¹⁴⁸ McNeil y Mumvuma, «Demanding good governance», pág. 22.
- ¹⁴⁹ Arroyo y Sirker, «Stocktaking of social accountability», pág. 24.
- ¹⁵⁰ Fletcher Tembo, «Citizen voice and State accountability: towards theories of change that embrace contextual dynamics» (Londres, Overseas Development Institute, 2012).
- ¹⁵¹ Los interesados en ejemplos pueden remitirse a: John M. Ackerman, «Human rights and social accountability» [Los derechos humanos y la rendición de cuentas social], *Social Development Working Papers*, núm. 86 (Washington, D.C., Banco Mundial, 2005), pág. 14.
- ¹⁵² Carmen Malena, «Social accountability: an introduction to the concept and emerging practice», *Social Development Working Papers*, núm. 76 (Washington, D.C., Banco Mundial, 2004), nota al pie 8.
- ¹⁵³ Estos informes están disponibles en www.ibfan.org/code_watch-reports.html
- ¹⁵⁴ La nota más reciente del Grupo de Desarrollo de las Naciones Unidas, «*Country Reporting on the Millennium Development Goals*», está disponible en www.undg.org/index.cfm?P=98.
- ¹⁵⁵ Véase la página web del Servicio de Enlace de las Naciones Unidas con las organizaciones no gubernamentales para acceder a informes por países. Disponible en www.un-ngls.org/orf/MDG/countryregionalaction.htm#2.
- ¹⁵⁶ Usman Iftikhar, UNDP Poverty Group, «Country reviews ... from where we were to where we are now: lessons, evidence and action» [Examen por país ... Del pasado al presente: lecciones, evidencia y acción], presentación disponible en http://mdgs.un.org/unsd/mdg/Resources/Attach/Capacity/manila/Presentations/S5_P5.2_1_UNDP%20country%20reviews_sm.ppt (consultado el 25 de noviembre de 2012).
- ¹⁵⁷ UNDP, *MDG Monitoring and Reporting: A Review of Good Practices* (New York, 2005); Simone Cecchini y Francesco Notti, «Millennium Development Goals and human rights: faraway, so close?» [Los Objetivos de Desarrollo del Milenio y los derechos humanos: ¿tan lejos, tan cerca?], *Journal of Human Development and Capabilities*, vol. 12, núm. 1 (febrero de 2011), págs. 121–133.
- ¹⁵⁸ UNDP, *MDG Monitoring and Reporting*.
- ¹⁵⁹ Véanse los «Principios de Maastricht sobre las Obligaciones Extraterritoriales de los Estados en el Área de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales», redactados por un grupo de expertos en derecho internacional y derechos humanos en una reunión convocada por la Universidad de Maastricht y la Comisión Internacional de Juristas en septiembre de 2011. Disponible en www.maastrichtuniversity.nl/web/show/id=596286/langid=42. Véase también Olivier de Schutter y otros, «Commentary to the Maastricht Principles on the Extraterritorial Obligations of States in the Area of Economic, Social

- and Cultural Rights» [Comentario a los Principios de Maastricht sobre las Obligaciones Extraterritoriales de los Estados en el Área de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales], *Human Rights Quarterly*, vol. 34 (2012), págs. 1084–1169.
- ¹⁶⁰ *Estudio Económico y Social Mundial 2012: En busca de nueva financiación para el desarrollo* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta S.12.II.C.1).
- ¹⁶¹ Los «Procedimientos Especiales» pueden estar integrados por una persona (un relator o representante especial) o por un grupo de trabajo nombrado por el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas para analizar bien sea situaciones específicas en los países o cuestiones temáticas en todo el mundo. Para más información, véase www.ohchr.org/EN/HRBodies/SP/Pages/Welcompage.aspx.
- ¹⁶² ACNUDH, «Information note for Special Procedures mandate holders on the Millennium Development Goals (MDGs) Review Summit» [Nota informativa para los titulares de mandatos de los procedimientos especiales sobre la Cumbre de Revisión de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)], 9 de junio de 2010, pág. 2.
- ¹⁶³ Por ejemplo, los procedimientos especiales del Consejo de Derechos Humanos han recomendado el establecimiento de un nuevo examen periódico universal bajo la égida del propuesto «Consejo de Desarrollo Sostenible» de la Asamblea General, que tendría como modelo el examen periódico universal del Consejo de Derechos Humanos. En 2012, se examinaban propuestas similares en el contexto de las consultas sobre la reforma del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas. Para mayor información, véase «If Rio+20 is to deliver, accountability must be at its heart» [Si Río+20 ha de convertirse en realidad, la rendición de cuentas debe ser un elemento central], carta abierta de los titulares de mandatos de los procedimientos especiales del Consejo de Derechos Humanos a los Estados que negocian el documento final de «Río+20». Disponible en www.ohchr.org/Documents/HRBodies/SP/Rio+20OpenLetterSPSignatures.pdf (consultado el 26 de noviembre de 2012).
- ¹⁶⁴ Unión Europea, Mancomunidad de Naciones, Unión Africana, Liga Árabe, BRIC (Brasil, Federación de Rusia, India y China), Organización de Estados Americanos, Mercado Común del Sur (MERCOSUR), Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), OCDE, Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN), foro Trilateral India-Brasil-Sudáfrica (IBSA), Consejo de Cooperación del Golfo (GCC), G20, G8 y G77, entre otros muchos.
- ¹⁶⁵ Comisión Económica para América Latina y el Caribe, *El progreso de América Latina y el Caribe hacia los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Desafíos para lograrlos con igualdad* (LC/G.2460).
- ¹⁶⁶ Naciones Unidas y Liga de Estados Árabes, *The Third Arab Report on the Millennium Development Goals 2010 and the Impact of the Global Economic Crises* (E/ESCWA/EDGD/2010/3).
- ¹⁶⁷ Véase www.oecd.org/document/48/0,3746,en_2649_34447_42396656_1_1_1_1,00.html (consultado el 26 de noviembre de 2012).
- ¹⁶⁸ Banco Mundial, *Pathways to Progress: Transitioning to Country-led Service Delivery Pathways to Meet Africa's Water Supply and Sanitation Targets* (Nairobi, 2011).
- ¹⁶⁹ Véase, Banco Mundial, «Chad: petroleum development and pipeline project; management of the petroleum economy project, and petroleum sector management capacity building project» [Chad: proyecto de explotación petrolera y construcción de un oleoducto; proyecto de gestión de la economía petrolera, y proyecto de creación de capacidad de gestión en el sector del petróleo], 11 de abril de 2001. Disponible en <http://documents.worldbank.org/curated/en/2001/04/3219224/chad-petroleum-development-pipeline-project-management-petroleum-economy-project-sector-management-capacity-building-project-notice-registration>; y Banco Mundial, «Proyecto de administración de tierras de Honduras, Informe de investigación No. 39933-HN» (junio de 2007). Disponible en <http://siteresources.worldbank.org/EXTINSPECTIONPANEL/Resources/HondurasFINALINVESTIGATIONREPORTrevised.pdf>.
- ¹⁷⁰ «Para cumplir la promesa: un examen orientado al futuro para promover un programa de acción convenido a fin de alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio para 2015» (A/64/665).
- ¹⁷¹ Resolución 65/1 de la Asamblea General.
- ¹⁷² Véase CESR, «Report of the Commission on Information and Accountability for Women's and Children's Health: a response from civil society», 27 de mayo de 2011. Disponible en <http://cesr.org/article.php?id=1018>.
- ¹⁷³ UNICEF y OMS, *Drinking Water: Equity, Safety and Sustainability* (2011) [Agua potable; equidad, seguridad y sostenibilidad], figura 5.
- ¹⁷⁴ Resolución 66/288 de la Asamblea General, párrs. 245 y 246.
- ¹⁷⁵ *Ibid.*, párrs. 246–247 y 250.
- ¹⁷⁶ Por ejemplo, véase World Values Survey, disponible en www.worldvaluessurvey.org/ (consultado el 26 de noviembre de 2012); Agencia Católica para el Desarrollo, «100 Voices: Southern perspectives on what should come after the MDGs», última actualización, 9 de octubre de 2012, disponible

- en www.cafod.org.uk/Media/Files/Resources/Policy/100-Voices; y Deepa Narayan y otros, «Voices of the poor: can anyone hear us?» (New York, Oxford University Press for the World Bank, 2000).
- ¹⁷⁷ Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura y Comité de Seguridad Alimentaria Mundial, *Directrices voluntarias de FAO sobre gobernanza responsable de tenencia de tierra, pesca y bosques en el contexto de la seguridad alimentaria* (Roma, 2012).
- ¹⁷⁸ Resolución 65/1 de la Asamblea General, párrs. 2, 3, 13, 23 (j), 49, 53, 55 y 73 (i).
- ¹⁷⁹ Richard Manning, «Using indicators to encourage development: lessons from the Millennium Development Goals» [Empleo de indicadores para fomentar el desarrollo: lecciones de los Objetivos de Desarrollo del Milenio], Informe DIIS, núm. 2009:01 (Copenhague, Instituto Danés de Estudios Internacionales, 2009), pág. 50
- ¹⁸⁰ Por ejemplo, las intervenciones en la esfera del agua y el saneamiento son muy rentables en todas las regiones. Se ha demostrado que los beneficios económicos que producen esas intervenciones oscilan entre 5 y 46 dólares por cada dólar invertido. Véase Guy Hutton, Laurence Haller y Jamie Bartram, «Global cost-benefit analysis of water supply and sanitation interventions» [Análisis mundial de costos y beneficios de las intervenciones en materia de agua y saneamiento], *Journal of Water and Health*, vol. 5, núm. 4 (diciembre de 2007), págs. 481–502.
- ¹⁸¹ Daniel Kahneman, *Thinking Fast and Slow* (New York, Farrer, Straus and Giroux, 2011).
- ¹⁸² Varun Gauri, «MDGs that nudge: the Millennium Development Goals, popular mobilisation, and the post-2015 development framework» [ODM incitativos: los Objetivos de Desarrollo del Milenio, la movilización popular y el marco de desarrollo después de 2015], ponencia presentada en la Consulta de Expertos convocada por el ACNUDH y PNUD «Governance and human rights: criteria and measurement proposals for a post-2015 development agenda» [Gobernabilidad y derechos humanos: criterios y propuestas de medición para la agenda para el desarrollo después de 2015], Nueva York, 13 al 14 de noviembre de 2012.
- ¹⁸³ Véase OMS, *UN-Water Global Analysis*.
- ¹⁸⁴ Manning, «Using indicators», pág. 18.
- ¹⁸⁵ Para un análisis más específico de los indicadores de derechos humanos, véase ACNUDH, *Indicadores de Derechos Humanos: Guía para la medición y la aplicación* (HR/PUB/12/5); y el informe presentado al Consejo Económico y Social por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (E/2011/90).
- ¹⁸⁶ *Revindicar los Objetivos de Desarrollo del Milenio*, págs. 49 y 50.
- ¹⁸⁷ Yamin, «Towards transformative accountability» [En aras de la rendición de cuentas transformacional], págs. 103 y 104; Alicia Ely Yamin y Kathryn L. Falb, «Counting what we know: knowing what to count: sexual and reproductive rights, maternal health, and the Millennium Development Goals» [Medir lo que conocemos: definir lo qué debemos medir: los derechos sexuales y reproductivos, la salud materna y los Objetivos de Desarrollo del Milenio], *Nordic Journal on Human Rights*, vol. 30 (2012), págs. 350–371.
- ¹⁸⁸ Todd Landman, «Measuring human rights: principle, practice, and policy» [Medición de los derechos humanos: principios, prácticas y políticas], *Human Rights Quarterly*, vol. 26, núm. 4 (noviembre de 2004), págs. 923–924; ACNUDH, *Indicadores de Derechos Humanos*, págs. 57–74.
- ¹⁸⁹ La evolución de las herramientas de medición de los indicadores puede tomar normalmente de dos a cinco años, tratándose de indicadores que no forman parte de los sistemas existentes de recolección de datos. Estos deberán ser aplicados de manera coherente en un número significativo de países, aunque con los ciclos de encuesta que toman de tres a cinco años, la información inicial sobre nuevos criterios de referencia podría tomar entre siete y doce años. Una vez establecidos esos criterios de referencia, la detección de los cambios podría tomar otros cinco años.
- ¹⁹⁰ Véase Malcolm Langford, «A poverty of rights: six ways to fix the MDGs» [Pobreza de los derechos: seis maneras de reorganizar los ODM], *IDS Bulletin*, vol. 41, núm. 1 (Oxford, Blackwell Publishing, 2010), págs. 86–87.
- ¹⁹¹ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, observación general núm. 20 (2009) sobre la no discriminación y los derechos económicos, sociales y culturales.
- ¹⁹² Frances Stewart, «Horizontal inequalities as a cause of conflict: a review of CRISE findings» [Las desigualdades horizontales como causa de conflicto: análisis de las observaciones de CRISE], *World Development Report Background Papers*, 20 de agosto de 2010, pág. 5. Disponible en <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/9126>.
- ¹⁹³ *Ibid.*, pág. 5. Sin embargo, Stewart destaca también la ausencia de muchas variables pertinentes en esas encuestas, que no se llevan a cabo con una periodicidad adecuada.
- ¹⁹⁴ Véase, División de Estadística de las Naciones Unidas: «Ethnicity: a review of data collection and

dissemination» [Etnicidad: análisis de la recogida y difusión de los datos], agosto de 2003. Disponible en <http://unstats.un.org/unsd/demographic/sconcerns/popchar/Ethnicitypaper.pdf> (consultado el 26 de noviembre de 2012). Es probable que un mayor número de países hayan recogido este tipo de datos en 2011, aunque los datos censales se suelen recoger

cada 10 años y, por consiguiente, no permiten captar variaciones a corto plazo de las políticas, ni tampoco promoverlas.

¹⁹⁵ OMS y Banco Mundial, *Informe mundial sobre la discapacidad 2011* (Ginebra, 2011).

¹⁹⁶ Véase la nota 164.

Anexo

La rendición de cuentas en la toma de decisiones: aplicación de los criterios a los objetivos, metas e indicadores después de 2015

Introducción

Los objetivos globales, las metas y los indicadores pueden ser poderosos incentivos. Con el rigor y la especificidad apropiados (en cuanto a quién debe rendir cuentas), y con el respaldo de mecanismos de rendición de cuentas accesibles y eficaces a todos los niveles, el marco de objetivos, metas e indicadores después de 2015 puede contribuir a fortalecer la rendición de cuentas en la esfera del desarrollo.

En este anexo se presentan dos ejemplos de la contribución que los criterios propuestos para los objetivos, metas e indicadores recogidos en el cuadro 1 del capítulo V podrían aportar para evaluar y determinar las prioridades de los objetivos, metas e indicadores que habrán de incluirse en la agenda para el desarrollo después de 2015. El significado de los criterios propuestos se examina en el capítulo V y se resume de manera más sistemática en el glosario presentado a continuación⁹.

A los fines del análisis, se han seleccionado dos aspectos: la «participación política» y la «seguridad personal». Estos representan dimensiones importantes de los derechos humanos (en particular, de los derechos civiles y políticos) que no formaban parte de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Tienen una importancia crucial para el desarrollo humano y son objeto de reclamos cada vez más fuertes a nivel de base en todo el mundo. A continuación se presenta justificación adicional de esos dos aspectos,

remitiéndonos a los criterios aplicables a los objetivos y metas del cuadro 1.

Con vistas a determinar su correspondencia con los «criterios aplicables a los indicadores estadísticos» del cuadro 1, se evalúan dos posibles nuevos indicadores: la «tasa de no inscripción de nacimientos» (relacionada con el objetivo de «participación política» y la meta de «derecho al voto»), y el «porcentaje de mujeres que han sido objeto de violencia física, sexual o psicológica durante el último año [en algún momento de sus vidas]» (que guarda relación con el objetivo de «seguridad personal», y con la meta de «seguridad contra la delincuencia y protección contra la privación arbitraria de la vida»). Las evaluaciones se expresan en forma de cuadro.

Cabe destacar que la finalidad de la evaluación de esos aspectos para su posible adopción como objetivos, metas e indicadores, así como su relación con los criterios del cuadro 1, es solamente servir de ejemplos. Estos están concebidos para exponer la lógica y la importancia de los criterios mediante su aplicación en casos concretos. No están encaminados necesariamente a promover la inclusión de aspectos específicos como objetivos, metas o indicadores. Las decisiones sobre las prioridades de los objetivos, metas e indicadores después de 2015 no pueden reducirse a un ejercicio tecnocrático de selección de algunas variables consideradas de manera aislada. La aplicación de un conjunto de criterios, con independencia del grado de elaboración de los

mismos, implica inevitablemente juicios de valor subjetivos y no exime a las autoridades de la responsabilidad de tomar difíciles decisiones y llegar a soluciones de compromiso, a la hora de extraer de una larga lista de aspiraciones globales un número reducido y viable de compromisos que serán incluidos en la agenda después de 2015.

No obstante, es de esperar que los ejemplos de aplicación de los criterios que se presentan a continuación sirvan para demostrar la contribución que esos criterios (u otros similares) podrían aportar a la hora de tomar decisiones difíciles y llegar a soluciones de compromiso, aunque la selección propiamente dicha sigue estando sujeta a justificación pública motivada y transparente. Se trata de los requisitos mínimos en materia de rendición de cuentas que deben tener presentes todos los participantes en las deliberaciones sobre los objetivos después de 2015.

Ejemplo: justificar la posible inclusión de la «participación política» y la «seguridad personal» en los nuevos objetivos y metas

La «participación política» y la «seguridad personal» tienen pertinencia universal. La inclusión explícita de objetivos e indicadores para estos aspectos, que podrían adoptarse como objetivos en la agenda después de 2015, contribuiría a un discurso decidido, equilibrado e integral en materia de desarrollo, haciendo que los derechos humanos desempeñen un papel central en el marco posterior a 2015. Ese discurso plantearía la importante noción de que «la libertad de vivir sin miedo» es tan crucial como la «libertad de vivir sin penuria» y que, en la práctica, ambas libertades están indisolublemente unidas.

Con la excepción del indicador 3.3 («proporción de escaños ocupados por mujeres en el parlamento»), los derechos civiles y políticos no figuraban en los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Sin embargo, la Primavera Árabe ha venido a confirmar que los ODM no son un sustituto de los derechos civiles y políticos. En estos momentos, esos derechos se ven seriamente amenazados en muchos países, razón por la cual es necesario promoverlos e

incluirlos explícitamente en el marco posterior a 2015, a pesar de que el respeto y la garantía de esos derechos no dependen de la cooperación internacional.

El derecho a participar en los asuntos públicos es un derecho humano que goza de reconocimiento internacional en instrumentos como la Declaración Universal de los Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como en los instrumentos regionales de derechos humanos. Las garantías específicas para la participación de las mujeres, los niños y las personas con discapacidad están consagradas en la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, la Convención sobre los Derechos del Niño y la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, respectivamente. Por otra parte, los instrumentos internacionales sobre los derechos de los pueblos indígenas incluyen disposiciones específicas sobre las consultas y su participación real en los procesos de desarrollo que tienen que ver con sus tierras, su bienestar y sus derechos. Por último, los derechos de seguridad personal (incluidos el derecho a la vida y a la integridad física, así como la eliminación de la violencia contra la mujer) están plenamente protegidos en los instrumentos internacionales sobre derechos humanos.

La participación política es importante para el desarrollo^b, para reclamar derechos sociales y económicos, y para lograr la rendición de cuentas por parte de las autoridades nacionales y otros titulares de deberes. Los derechos relativos a la seguridad personal revisten también gran importancia^c. La violencia contra la mujer es un problema universal que no sólo es moralmente repugnante, sino que también supone elevados costos económicos. Este mal refuerza además la subordinación social y económica de la mujer y plantea difíciles obstáculos a su actuación y participación en los procesos del desarrollo.

La participación política, el derecho al voto y la seguridad personal son cuestiones de gran importancia psicológica y moral en todas las regiones^d. Esos derechos son fáciles de comunicar y representan una parte importante de los fines que se propone fomentar el desarrollo^e.

La inclusión explícita de esos derechos en el marco después de 2015 contribuiría a promover la igualdad: en muchos casos son los más pobres quienes más dificultades enfrentan para manifestar su sentir y quienes son más propensos a elevados riesgos de violaciones de los derechos de seguridad personal; como es sabido, los tratados de derechos humanos exigen la erradicación de la discriminación.

Justificación de los posibles indicadores presentados como ejemplos

Se analiza un indicador para cada uno de los temas señalados supra, a saber, «la tasa de no inscripción de nacimientos» (relacionada con el objetivo de «participación política» y la meta de «derecho al voto»), y el «porcentaje de mujeres que han sido objeto de violencia física, sexual o psicológica durante el año pasado [en algún momento de sus vidas]» (que guarda relación con el objetivo de «seguridad» y con la meta de «seguridad contra la delincuencia y protección contra la privación arbitraria de la vida»). Los posibles indicadores se evalúan a continuación en forma de cuadro, comparándolos con los «criterios aplicables a los indicadores estadísticos» que figuran en el cuadro 1.

Los posibles indicadores propuestos son evaluados con el fin de determinar en qué medida permiten cumplir los criterios indicados; para ello se ha adoptado una escala con tres valores: bajo, moderado y alto. El único criterio que no es objeto de análisis es la «medición de los esfuerzos además de los resultados», ya que es aplicable a todos los indicadores propuestos después de 2015, y no a un indicador específico en particular. Al igual que ocurre con los Objetivos de Desarrollo del Milenio, la mayoría de los indicadores deberían estar centrados en los resultados y reflejar los fines de desarrollo que se propone alcanzar. Con todo, a los efectos de la rendición de cuentas, es necesario disponer también de cierto número de indicadores de entrada o de «proceso» que permitan explicar el avance o retroceso observado en los resultados (según sea el caso). Por consiguiente, el hecho de que un determinado indicador esté centrado en los esfuerzos (entradas) o en los resultados no debería considerarse como un factor de descalificación en la etapa inicial.

En los ejemplos presentados, se parte del supuesto de que se aplica una ponderación idéntica a todos los criterios. Sin embargo, en la formulación y aplicación de esos criterios (u otros similares), se podría prever la posibilidad de adoptar una ponderación diferencial para ciertos criterios; asimismo, cabe la posibilidad de evaluar el cumplimiento empleando escalas ordinales (en que se asigne, por ejemplo, un punto al cumplimiento «bajo», dos al cumplimiento «bajo a moderado», y así sucesivamente, correspondiendo cinco puntos al cumplimiento «alto»). Claro está, la cuantificación no es una panacea y no debería hacer olvidar la índole inherentemente subjetiva y sujeta a valores de ese tipo de ejercicio de clasificación. Con todo, cuando se respetan las normas apropiadas de transparencia, validación y justificación razonada, la clasificación de los distintos indicadores con ese tipo de escalas puede ser un factor importante (aunque no determinante) a la hora de tomar decisiones difíciles y llegar a soluciones de compromiso, con vistas a determinar las prioridades de la agenda después de 2015.

Como se señaló supra, estos ejemplos no tienen la finalidad de evaluar (ni de excluir) ningún indicador particular en abstracto. Se proponen explicar la lógica y la utilidad práctica de los criterios del cuadro 1. No obstante, al aplicar los criterios siguiendo el método indicado infra, partiendo del supuesto de que en todos los casos se aplica un coeficiente de ponderación idéntico, podríamos llegar a la conclusión provisional de que «la tasa de no inscripción de nacimientos» es un indicador que tiene bastantes probabilidades

© IRIN / David Longstreath



de llegar a formar parte del objetivo de «participación política» y de la meta de «derecho al voto». El «porcentaje de mujeres que han sido objeto de violencia física, sexual o psicológica durante el último año [en algún momento de sus vidas]» podría ser un indicador aún más importante por lo que se refiere al objetivo de «seguridad personal» y a la meta de «seguridad

contra la delincuencia y protección contra la privación arbitraria de la vida». Con todo, para poder llegar a conclusiones más definitivas y fiables es necesario contar con los resultados de una evaluación más sistemática, rigurosa y participativa, haciendo una comparación con otros posibles indicadores.

Ejemplo 1: participación política

Subtema: derecho al voto

Indicador: tasa de no inscripción de nacimientos

Definición: El indicador se refiere al número de nacimientos no inscritos por cada 100.000 habitantes durante un determinado período de tiempo.

Crterios		Ponderación
1. Pertinencia del indicador para el tema	<ul style="list-style-type: none"> • La inscripción del nacimiento es un derecho humano. • Es importante para proporcionar un registro oficial de la existencia de una persona y para que el individuo pueda ser considerado persona ante la ley. • Las personas no inscritas tienen un acceso reducido, o nulo, a los servicios y al disfrute de todos los derechos que les corresponden, tales como el derecho a la participación política. • Las personas cuyo nacimiento no ha sido inscrito pueden ser vulnerables, ser considerados apátridas y carecer por ello de protección adecuada. • La inscripción de los nacimientos, per se, no garantiza la participación en la vida política, ya que es necesario cumplir con otros requisitos razonables (por ejemplo, la edad mínima para ejercer el derecho al voto). 	Bajo a moderado
2. Relieve / comunicabilidad	<ul style="list-style-type: none"> • Su comunicación es relativamente sencilla. • Su enunciación en forma negativa tiene mayor relieve en el plano moral. • Con todo, su importancia cognitiva podría no ser evidente si no se comprende la problemática relativa a la inscripción de los nacimientos. 	Moderado
3. Disponibilidad y comparabilidad de datos	<ul style="list-style-type: none"> • Se pueden emplear las cifras de los registros oficiales, las encuestas de hogares y los censos de población para llegar a una estimación de la situación general de la tasa de inscripción de nacimientos. • Se cuenta con conjuntos de datos relativamente bien establecidos, a pesar de que existe una considerable variación en cuanto a la calidad de los datos de las administraciones. • Los países que carecen de sistemas eficaces de registro civil pueden recurrir a los datos de las encuestas EDS y MICS. • Se observa ya un aumento en lo tocante a los esfuerzos que se realizan en todo el mundo para determinar con mayor precisión la tasa de inscripción de nacimientos. 	Moderado a alto
4. Solidez	<ul style="list-style-type: none"> • Muy sólido, a excepción de la verificación externa en algunos países. 	Alto

Criterios		Ponderación
5. Orientado a la acción	<ul style="list-style-type: none"> Orientado a la acción solamente por lo que se refiere a la inscripción de los nacimientos. No está clara la motivación que pudiera tener para otros aspectos del derecho a la participación política en la práctica. 	Bajo
6. Aplicación universal	<ul style="list-style-type: none"> Problema muy agudo en los países con ingresos bajos y en gran número de países de ingresos medianos. No es un problema en los países de ingresos altos. 	Moderado
7. Coherencia con el derecho internacional	<ul style="list-style-type: none"> La inscripción del nacimiento es un derecho humano fundamental consagrado en tratados internacionales y una base importante para la realización de otros derechos humanos. 	Alto
8. Especial atención a la igualdad	<ul style="list-style-type: none"> El desglose de este indicador atendiendo a los diferentes motivos prohibidos de discriminación será útil para evaluar las desigualdades en cuanto a la inscripción de los nacimientos. La inscripción universal de los nacimientos puede ser un instrumento eficaz para garantizar la igualdad del acceso a los servicios y a las intervenciones, especialmente en el caso de los niños. 	Alto
9. Ausencia de incentivos contraproducentes	<ul style="list-style-type: none"> Podría distraer la atención de los aspectos contextuales más acuciantes de la participación política. La inscripción del nacimiento puede obedecer a razones de seguridad y control y no a la necesidad de garantizar la identidad ante la ley. Podría entrañar peligros para algunos grupos políticos o no nacionales. 	Moderado

Ejemplo 2: seguridad personal

Sub-temas: seguridad contra la delincuencia y protección contra la privación arbitraria de la vida

Indicador: Porcentaje de mujeres que han sido objeto de violencia física, sexual o psicológica durante el último año [en algún momento de sus vidas], atendiendo a la gravedad de la violencia, su relación con el agresor y la frecuencia

Definición: Este indicador se refiere al número de mujeres de 15 años y más que son objeto de violencia física, sexual o psicológica, comparado con el número total de mujeres de 15 años y más^f.

Criterios		Ponderación
1. Pertinencia del indicador para el tema	<ul style="list-style-type: none"> Refleja los esfuerzos realizados por el Estado para adoptar medidas preventivas contra la violencia de género. La violencia contra la mujer pone en peligro tanto su salud como su seguridad. Asimismo, reduce su capacidad para participar en la vida familiar y la vida pública en pie de igualdad con los hombres. Con la cuantificación del número de casos de violencia contra las mujeres, el Estado está dando un primer paso fundamental para eliminar todas las formas de violencia de género, tanto en la esfera pública como privada. 	Moderado a alto
2. Relieve / comunicabilidad	<ul style="list-style-type: none"> Fácil de comunicar, destacada relevancia moral. 	Alto

Criterios		Ponderación
3. Disponibilidad y comparabilidad de los datos	<ul style="list-style-type: none"> Las principales fuentes de datos son las encuestas y los registros administrativos, en especial los de los organismos de salud y los encargados de aplicación de las leyes (policía, fuerzas de seguridad nacionales, tribunales, servicios penitenciarios, centros de mujeres, clínicas y hospitales). Se recomienda realizar una encuesta estadística independiente sobre la violencia contra las mujeres, en el marco del sistema estadístico nacional, con el fin de recoger datos precisos y fiables sobre este fenómeno. Como método alternativo podría emplearse un módulo adjunto a algún otro estudio estadístico, si la primera opción no fuera viable. Los criterios, métodos, definiciones (por ejemplo, la gravedad de la violencia, la edad y las categorías de los agresores) y datos disponibles varían según los países. La situación podría mejorarse si se fortaleciera la capacidad de las oficinas nacionales de estadística para llevar a cabo en todo el mundo una encuesta estandarizada común centrada en esos aspectos y si se mejorara la recopilación normalizada de datos administrativos. 	Bajo a moderado
4. Solidez, fiabilidad, validez	<ul style="list-style-type: none"> La calidad de los datos varía considerablemente entre los países. Es muy probable que se observe infrarregistro en los países donde el problema es más acuciente. El grado de verificación externa varía según los países: es probable que sea más bajo en los países donde existen mayores problemas. 	Bajo a moderado
5. Orientado a la acción • Puede estimular más investigación y debate sobre las causas de la violencia	<ul style="list-style-type: none"> Puede fomentar más investigación - intervención, con el fin de determinar las medidas más útiles para prevenir la violencia contra las mujeres. Puede llevar a que el Estado adopte medidas destinadas a eliminar la violencia contra las mujeres, incluidas las medidas jurídicas eficaces, las medidas de prevención (por ejemplo, los programas de educación y sensibilización), las medidas de protección (tales como asesoramiento, rehabilitación y apoyo) y las reparaciones. 	Alto
6. Aplicación universal	<ul style="list-style-type: none"> La violencia contra las mujeres ocurre en todos los países, con independencia del nivel de ingresos. 	Alto
7. Coherencia con el derecho internacional	<ul style="list-style-type: none"> En virtud del derecho internacional de los derechos humanos, los Estados tienen la obligación de prevenir, proteger y sancionar la violencia contra la mujer, tanto si es perpetrada por agentes privados como públicos. 	Alto
8. Especial atención a la igualdad	<ul style="list-style-type: none"> La violencia contra las mujeres es una forma de discriminación que representa un grave obstáculo al pleno disfrute de todos los derechos y libertades en pie de igualdad con los hombres. 	Alto
9. Ausencia de incentivos contraproducentes	<ul style="list-style-type: none"> Las autoridades pueden desalentar la presentación de informes a las fuentes de datos administrativos. La recogida de datos puede poner en peligro la seguridad de las mujeres. Las tareas de recopilación de datos deberían estar regidas por las directrices éticas y de seguridad de la OMS para la investigación de la violencia contra las mujeres. Asimismo, debería garantizarse la confidencialidad, el consentimiento libre esclarecido y el respeto de los derechos humanos. 	Moderado

Criterios aplicables a los objetivos y las metas:

- ▶ **Aplicación universal:** con arreglo a los criterios de «Río+20» relativos a los objetivos de desarrollo sostenible, debería darse prioridad a los objetivos y las metas que son pertinentes y tienen implicaciones para la acción en todos los países. Los objetivos globales pueden ir acompañados de compromisos complementarios, adoptándose diferentes metas e indicadores para los distintos países (por ejemplo: un objetivo global en el campo de la salud podría exigir que todos los países garantizaran el acceso universal al tratamiento del VIH/SIDA, y podría pedirse a un subconjunto de países que en el caso de los medicamentos antirretrovirales se abstengan de imponer protección de la propiedad intelectual en el marco de un «ADPIC plus». Otra alternativa sería que los objetivos globales incluyesen compromisos graduados, lo que supone establecer estándares más altos dependiendo del punto de partida y las capacidades de cada país. Asimismo, los objetivos globales y las metas deberían adaptarse o completarse, como corresponda, teniendo en cuenta las condiciones nacionales y subnacionales, los puntos de partida, las prioridades y las capacidades.
- ▶ **Orden del día equilibrado:** Criterio de «Río+20». La «libertad de vivir sin miedo» es tan crucial como la «libertad de vivir sin penuria».
- ▶ **Efecto reactivador:** en los objetivos que se adopten después de 2015 debería darse prioridad a las esferas en que más se hace sentir la necesidad de compromiso internacional (incluidas las



© Foto Naciones Unidas / Marie Frechon

que pudieran haber quedado marginadas involuntariamente en los Objetivos de Desarrollo del Milenio), y en las que pudiera ser útil la colaboración.

- ▶ **Centrado en los fines y no en los medios del desarrollo:** este criterio propuesto se aplica sobre todo a los nuevos objetivos. Un enfoque centrado en los «fines» (y no en los «medios», que suelen ser específicos del contexto) puede contribuir a dar una visión coherente y concisa del desarrollo en la etapa posterior a 2015. Los derechos humanos representan ya objetivos de política y obligaciones jurídicas de orden superior, consagradas en un sistema de tratados ratificados universalmente. El desarrollo debería promover los derechos humanos. Por lo tanto, toda cuestión que ya sea un interés protegido solemnemente en el marco de un tratado internacional de derechos humanos tendrá mayores probabilidades de ser incluida en la agenda para el desarrollo después de 2015.
- ▶ **Especial atención a la igualdad:** la agenda después de 2015 debería estar centrada en la promoción de la igualdad, tanto a nivel nacional como internacional. Los datos deberían desglosarse para poner de manifiesto los patrones de discriminación y exclusión entre los grupos poblacionales y contribuir al análisis de la información.
- ▶ **Legitimidad democrática:** las prioridades que se adopten después de 2015 deberían recoger y reflejar las preocupaciones de las personas y las comunidades, manifestadas a través de procesos participativos.
- ▶ **Coherencia con el derecho internacional:** Criterio de «Rio+20». Todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas han ratificado al menos uno de los nueve tratados fundamentales de derechos humanos. (Noventa por ciento de los países han ratificado cuatro o más tratados de derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales.) Los nuevos compromisos que se adopten después de 2015 deberían basarse y fortalecer las obligaciones jurídicas existentes, en lugar de contradecirlas o socavarlas.
- ▶ **Comunicabilidad, claridad y sencillez:** Criterio de «Rio+20».
- ▶ **Relevancia cognitiva o moral:** la psicología ha demostrado que cuando los hechos y datos son fáciles de comprender la gente tiene una sensación de familiaridad, que contribuye a la aceptación de los mismos (incluso cuando se trata de cuestiones de fondo complejas.) Es poco probable que las personas brinden su respaldo a una meta que no entienden. Asimismo, los estudios sobre el comportamiento moral de las personas indican que la respuesta de la gente es más intensa cuando se trata de un problema de índole moral y no de meros cálculos utilitarios. Por consiguiente, los nuevos objetivos y metas (y, en la medida de lo posible, también los indicadores) deberían formularse en términos sencillos y convincentes, e incluir tanto deberes negativos globales (por ej., «abstenerse de tomar medidas perjudiciales», «eliminar las barreras comerciales nocivas» o «eliminar la violencia contra las mujeres»), como también deberes positivos («lograr el objetivo de que la AOD alcance el 0,7% del PIB»). Las propuestas para el marco posterior a 2015 que guardan relación con la presencia y la participación democrática de las mujeres y con la eliminación de la violencia contra las mujeres y la promoción de la justicia tienen gran relevancia política y cognitiva.
- ▶ **Basados en las aspiraciones de desarrollo de cada país:** Criterio de «Rio+20». Los objetivos deben servir de inspiración y constituir una amplia visión normativa. Por otra parte, las metas y los indicadores son instrumentos destinados a aumentar los incentivos y la rendición de cuentas, y deberían ser ambiciosos pero posibles de alcanzar y controlar.
- ▶ **Número limitado:** Criterio de «Rio+20». No se debería permitir que la agenda después de 2015 incluya un número abrumador de aspectos. De ahí la necesidad de contar con criterios de selección bien definidos.
- ▶ **Orientados a la acción:** Criterio de «Rio+20». Los compromisos después de 2015 deberían ser pertinentes para las políticas y establecer normas en cuanto a la vigilancia activa. Los objetivos globales y las metas – que deben ser pertinentes y de obligado cumplimiento para todos los países,

aunque pueden establecerse diferencias en cuanto a las responsabilidades – deberían adaptarse o complementarse, como corresponda, a las condiciones nacionales y subnacionales, los puntos de partida, las prioridades y capacidades.

Criterios para los indicadores estadísticos:

En 2001, el Grupo Interinstitucional y de Expertos determinó una serie de criterios estadísticos para los indicadores de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (pertinencia, solidez, claridad, comparabilidad, disponibilidad de datos, viabilidad y coherencia con las normas internacionales). Es probable que la mayoría de esos criterios se vean reafirmados cuando se seleccionen los aspectos que se adoptarán después de 2015, teniendo en cuenta las siguientes modificaciones:

- ▶ **Pertinencia:** el indicador permite medir realmente lo que se pretende medir.
- ▶ **Disponibilidad de los datos:** este criterio debería concebirse de manera que se promueva explícitamente la recopilación de nuevos datos. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio recomendaban mejoras de los métodos estadísticos y de la recogida de datos, cuestiones que deberían figurar también en la agenda después de 2015.
- ▶ **Solidez, fiabilidad y validez:** la solidez de los datos depende de su fiabilidad y validez. El registro de las observaciones debe ser coherente en diferentes lugares y también a lo largo del tiempo; debe ser además un fiel reflejo de la realidad de la que se pretende dar cuenta con el instrumento de medida. A pesar de la importancia que tiene la comparabilidad entre países, se pueden elaborar algunos indicadores a nivel nacional atendiendo a criterios determinados cuando la comparación no es posible. La objetividad es importante. Sin embargo, no se debe dar automáticamente por descontado que los conjuntos de datos basados en la opinión de expertos son menos fiables que las encuestas de hogares o los datos de las administraciones, aunque se pueden

plantear interrogantes acerca de su validez si estuvieran basados en informes ad hoc de los hechos. Para reducir el error sistémico se puede recurrir a diversos métodos tales como la repetición y el empleo de indicadores complementarios y someter a prueba los métodos de medición en diferentes condiciones.

- ▶ **Posibilidad de verificación externa y de auditoría:** la medición no debe ser considerada un ejercicio puramente tecnocrático de extracción de datos. La participación y la posibilidad de llevar a cabo una auditoría (sobre todo en el caso de los grupos poblacionales que son objeto de discriminación) son objetivos importantes en sí mismos.
- ▶ **Coherencia con el derecho internacional:** Criterio de «Rio+20» para los nuevos objetivos. En consonancia con el criterio propuesto para los nuevos objetivos y metas expuesto supra, los nuevos indicadores después de 2015 deberían basarse en las obligaciones contraídas por los Estados miembros signatarios de los tratados de derechos humanos existentes, y contribuir a reforzarlos. Los nuevos indicadores pueden hacer referencia a esas obligaciones, velando por que los procesos de rendición de cuentas para los compromisos que se adopten después de 2015 y los compromisos contraídos en el marco de los tratados internacionales de derechos humanos se refuercen mutuamente. Los indicadores de ACNUDH⁹ constituyen una referencia importante en este sentido.
- ▶ **Medición de los esfuerzos además de los resultados:** en el caso de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, se medían mayormente los resultados. Todo nuevo conjunto de objetivos globales debería incluir indicadores de la capacidad nacional y de las limitaciones de recursos, con el fin de evitar que se adopte un único tipo de criterios que luego se aplica en cualquier tipo de circunstancias (lo que plantea problemas en el caso de los Objetivos de Desarrollo del Milenio). Los tratados de derechos humanos contienen obligaciones en cuanto a la conducta a seguir, y también a los resultados. Deberían concebirse indicadores de

«procesos» (con el fin de medir los esfuerzos realizados en materia de tributación y de política, que son reflejo de las obligaciones relativas a la conducta por lo que se refiere a los derechos humanos, a diferencia de los resultados) siempre que consenso acerca de la necesidad del indicador, en los casos en que exista un fundamento para ello en el derecho internacional, cuando los indicadores de resultados pudieran ser menos sólidos tratándose de una variable dada, y también para contribuir a la interpretación de los resultados. Podría adoptarse la cuantificación de los indicadores «estructurales» (o de compromiso), tales como la ratificación de los tratados internacionales de derechos humanos elaborados por el ACNUDH y las fecha de adopción de marcos jurídicos y de políticas específicos; ello podría contribuir a la integración más eficaz de los derechos humanos y las prioridades de gobierno en las agendas de desarrollo, tanto a nivel nacional como internacional.

- ▶ **Ausencia de incentivos contraproducentes:** la selección de los indicadores para los

Objetivos de Desarrollo del Milenio ha tenido en algunos casos efectos contraproducentes para las políticas. Por ejemplo, el objetivo 7.D, fruto de la iniciativa «Ciudades sin barrios marginales» de la Alianza de las Ciudades (que se refleja en el párrafo 19 de la Declaración del Milenio), parece haber dado lugar a espacios marginales y desalojos forzosos en algunos países. En el caso de la meta 7.C, el interés en la contabilización de las infraestructuras de agua y saneamiento puede haber llevado a prestar menos atención al acuciente problema de la deficiente calidad del agua. Por lo que se refiere a la meta 5.A, el indicador 5.1 (índice de mortalidad materna) es poco fiable y carece de relevancia política, en comparación con el indicador de proceso relativo al acceso a la atención obstétrica de emergencia. La estructura de los indicadores que se adopten después de 2015 debería tomar en cuenta este tipo de riesgos, así como su posible mitigación (por ejemplo, con la inclusión de indicadores complementarios).

- ^a Las definiciones y el ejemplo sobre «inscripción de nacimientos» que se presentan a continuación han sido adaptados de Malcolm Langford, «The art of the impossible: the post-2015 agenda, measurement choices, and human rights and governance» [El arte de lo imposible: la agenda después de 2015, las opciones en materia de medición, y los derechos humanos y la gobernanza], ponencia presentada en la Consulta de Expertos ACNUDH/PNUD «Governance and human rights: criteria and measurement proposals for a post-2015 development agenda» [Gobernanza y derechos humanos: criterios y propuestas de medición para un programa de desarrollo después de 2015], Universidad de Cornell, Nueva York, 13-14 de noviembre de 2012.
- ^b PNUD, *Informe sobre Desarrollo Humano 2002: Profundizar la democracia en un mundo fragmentado* (Nueva York, Oxford University Press, 2002).
- ^c Banco Mundial, *Informe sobre el desarrollo mundial 2011: Conflicto, seguridad y desarrollo* (Washington, DC, 2011).
- ^d Encuesta Mundial de Valores, Banco Mundial, *La voz de los pobres: Clamando por el Cambio* (Oxford University Press, 2000).
- ^e Sen, *Desarrollo y libertad*.
- ^f Para mayor información, véanse los informes de la Comisión de Estadística de las Naciones Unidas (ESA/STAT/AC.193/1) y de ONU Mujeres (EGM/PVAWG/INF.9).
- ^g ACNUDH, *Indicadores de Derechos Humanos*.

Los resultados han estado por debajo de lo esperado no porque los objetivos fueran inalcanzables ni porque haya habido poco tiempo. La discrepancia ha obedecido al incumplimiento de los compromisos, a la inadecuación de los recursos, a la poca claridad sobre los puntos centrales y a las deficiencias en materia de rendición de cuentas.

Ban Ki-moon
Secretario General de las Naciones Unidas

Valorábamos los resultados de nuestras mediciones. Quizás deberíamos invertir los términos y centrar las mediciones en lo que más valoramos.

Navi Pillay
Alta Comisionada de las Naciones Unidas
para los Derechos Humanos

Esta publicación se centra en la cuestión de la rendición de cuentas, entendida desde la perspectiva de los derechos humanos. Parte de la premisa de que el actual marco de los ODM adolece de dos debilidades fundamentales que dificultan hacer realidad los derechos y las aspiraciones de las personas que viven en la pobreza. En primer lugar, cabe destacar que ni los objetivos ni los planes para su aplicación han sido planteados adecuadamente en términos de derechos humanos. Debido a ello, no se ha prestado la debida atención a los compromisos preexistentes de los Estados en materia de derechos humanos, que han sido relegados a un plano secundario tanto en la estructura de los Objetivos como en las actividades destinadas a alcanzarlos. La segunda debilidad tiene que ver con la rendición de cuentas. Los Objetivos representan quizás el compromiso mundial más serio jamás aprobado para erradicar el flagelo de la pobreza. Sin embargo, en la práctica, no se han establecido mecanismos sólidos para pedir cuenta a los Estados y a otros agentes de desarrollo sobre la labor realizada para cumplir con esos compromisos y para responder ante los millones de personas que, por consiguiente, siguen padeciendo privaciones que pudieran evitarse. Esta publicación está dirigida a los Estados miembros, los responsables políticos, los profesionales del desarrollo, las organizaciones de derechos humanos y de la sociedad civil y a todos quienes luchan por una agenda de desarrollo más justa y sostenible.

¿QUIÉN DEBE RENDIR CUENTAS? Los derechos humanos y la agenda para el desarrollo después de 2015

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos

Palais des Nations
CH 1211 Ginebra 10 – Suiza
Teléfono: +41 (0) 22 917 90 00
Fax: +41 (0) 22 917 90 08
www.ohchr.org

Centro por los Derechos Económicos y Sociales (CESR)

162 Montague St.
Brooklyn, NY 11201 – EE.UU.
Teléfono: +1 718 237 9145
Fax: +1 718 237 9147
www.cesr.org