

Reivindicar los objetivos de desarrollo del Milenio: un enfoque de derechos humanos

- Alinear los objetivos de desarrollo del Milenio con los derechos humanos
 - Ser transformadores en lugar de tecnocráticos
- Dar prioridad a los derechos
 - Reivindicar los objetivos de desarrollo del Milenio



NACIONES UNIDAS

Nueva York y Ginebra, 2008

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/08/3

PUBLICACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS

Número de venta S.08.XIV.6

ISBN 978-92-1-354111-1

CRÉDITOS

Iconos de los ODM: © PNUD Brasil

Fotografías: ODM 1: foto de Adam Rogers/FNUDC; ODM 2: © Organización Internacional del Trabajo/G. Cabrera; ODM 3: foto de Adam Rogers/FNUDC; ODM 4: © UNICEF Armenia/2007/Igor Dashevskiy; ODM 5: © Organización Internacional del Trabajo/E. Gianotti; ODM 6: © World Lung Foundation/Thierry Falise; ODM 7: © Organización Internacional del Trabajo/M. Crozet; ODM 8: © Organización Internacional del Trabajo/M. Crozet.

Prefacio

En 2007 se hizo un retrato del mundo cuando nos encontrábamos a medio camino hacia los objetivos de desarrollo del Milenio (ODM). No se trataba de un retrato feliz. A pesar de los progresos realizados en algunas esferas y en algunas partes del mundo, todo parece indicar que los gobiernos no están cumpliendo los compromisos que contrajeron en su día.

Más de medio millón de mujeres siguen muriendo cada año a causa de complicaciones del embarazo o el parto que son prevenibles o tratables. Las tasas de mortalidad infantil siguen siendo profundamente preocupantes en Asia sudoriental y en el África subsahariana, y el número de personas muertas a causa del VIH/SIDA en todo el mundo se elevó a 2,1 millones en 2007; las medidas de prevención no consiguen avanzar tan rápido como la epidemia. La cuantía, la calidad y la previsibilidad de la ayuda siguen siendo problemáticas, al igual que las distorsiones del comercio internacional. De manera alarmante, en el África subsahariana no se observa actualmente ningún síntoma de que vaya a alcanzarse ninguno de los objetivos.

Mientras que las elevadas tasas de crecimiento económico están impulsando avances generales en algunas regiones, los efectos positivos no alcanzan a todos por igual: no todos se están beneficiando. No me refiero sencillamente a las bolsas de exclusión o a los denominados grupos vulnerables; en muchos casos, son comunidades y poblaciones enteras las que quedan en la cuneta. Las enormes desigualdades pueden no sólo desencadenar conflictos violentos y dar al traste con los avances en materia de desarrollo, como muestran tanto los estudios como la experiencia, sino que a menudo suponen una violación de los derechos humanos fundamentales, el derecho innato de todo ser humano.

Así las cosas, ¿qué puede hacerse al respecto? Es evidente que no hay respuestas fáciles. Las limitaciones de capacidad, las pautas de discriminación con fuerte arraigo cultural e histórico, y la mera falta de voluntad política son factores de primer orden en la matriz de causas, lo que demuestra lo erróneo de cualquier solución simplista. Los ODM se concibieron como un componente esencial de nuestro instrumental, que ofrecería objetivos discretos, medibles y con plazos concretos para la reducción de la pobreza, en torno a los cuales las comunidades podían movilizarse y respecto de los cuales los gobiernos habrían de rendir cuentas. Pero, desligados del contexto de derechos humanos y de sus propósitos, contenidos en la Declaración del Milenio, me pregunto hasta dónde podrán llevarnos los ODM en última instancia.

El marco jurídico internacional de derechos humanos, que todos los Estados han suscrito, debe considerarse parte de la solución y el compromiso de referencia en materia de desarrollo. Aunque los derechos humanos no encierran todas las respuestas, ni mucho menos, la presente publicación pretende ilustrar la forma en que ciertas carencias críticas en el edificio de los ODM pueden resolverse recurriendo a la aplicación de las normas y las prácticas de derechos humanos. Ello nos ayudará a llegar a la raíz de los motivos de tan pobres resultados, empoderar a la población y a las comunidades para que puedan afirmar sus propias reivindicaciones, y promover resultados equitativos y sostenibles.

Recomiendo la presente publicación a todos los planificadores de políticas, los especialistas en desarrollo y los agentes de derechos humanos comprometidos con el desarrollo humano sostenible y la justicia social.



Louise Arbour

Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos

Nota de agradecimiento

La presente publicación se preparó tras una serie de consultas sobre los objetivos de desarrollo del Milenio (ODM) y los derechos humanos celebradas en 2007, en las que participaron organismos de las Naciones Unidas, instituciones financieras internacionales y organizaciones de la sociedad civil. La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) da las gracias a Malcolm Langford por liderar este proceso y al Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) por su compromiso sostenido y sus importantes contribuciones a lo largo de todo el proceso, así como al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM), el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional (FMI), Amnistía Internacional, el Centro de Derechos Económicos y Sociales, Médicos en pro de los Derechos Humanos, la Iniciativa de Realización de Derechos: Globalización Ética y muchas otras organizaciones y personas que ofrecieron sus perspectivas e hicieron aportaciones esenciales. Manifestamos nuestra particular gratitud a Daniel Seymour y Juana Sotomayor.

Prefacio	III
Lista de abreviaturas	VI
Resumen	VII

Capítulos

I.	OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO Y DERECHOS HUMANOS: ¿COMPLEMENTARIOS O ANTAGÓNICOS?	1
1.	Antecedentes	1
2.	Analogías	3
3.	Beneficios mutuos	4
4.	Críticas a los ODM	5
II.	UN ENFOQUE BASADO EN LOS DERECHOS HUMANOS EN EL LOGRO DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO	7
1.	Alinear los ODM con los derechos humanos	8
2.	Ser transformadores en lugar de tecnocráticos	12
3.	Dar prioridad a los derechos humanos en las decisiones de política y la asignación de recursos	13
4.	Reivindicar los ODM	16
III.	APLICACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS A CADA UNO DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO	19
	Objetivo 1: Erradicar la pobreza extrema y el hambre	19
	Objetivo 2: Lograr la enseñanza primaria universal	27
	Objetivo 3: Promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer	29
	Objetivo 4: Reducir la mortalidad infantil	33
	Objetivo 5: Mejorar la salud materna	35
	Objetivo 6: Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades	39
	Objetivo 7: Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente	45
	Objetivo 8: Fomentar una asociación mundial para el desarrollo	53

Lista de abreviaturas

ACNUDH	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FMI	Fondo Monetario Internacional
OCDE	Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos
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
ONUSIDA	Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
UNIFEM	Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer
VIH/SIDA	Virus de la inmunodeficiencia humana/síndrome de inmunodeficiencia adquirida

Resumen

Los objetivos de desarrollo del Milenio (ODM) son metas de desarrollo con plazos en el tiempo que abordan muchas de las dimensiones de la pobreza, como el hambre, la enfermedad, la mala calidad del agua o la falta de educación. Los ocho objetivos asignan además a la comunidad internacional la responsabilidad de prestar asistencia, en particular en las esferas del comercio, la ayuda, la deuda y el acceso a medicamentos y tecnologías esenciales. El compromiso político de alto nivel, la atención especial a un número definido de cuestiones y la creación de un marco para medir los progresos realizados han catapultado a los ODM al centro del escenario en las cuestiones de desarrollo. Aunque se ha avanzado en relación con algunas de las metas, las lagunas siguen siendo tremendas.

Los derechos humanos aún no han desempeñado un papel importante a la hora de apoyar e influir en la planificación del desarrollo basada en los ODM. Por un lado, existen algunas analogías entre los ODM y los derechos humanos. El contenido de los ODM se asemeja en parte a algunos derechos económicos y sociales, y ambos ofrecen instrumentos para que los gobiernos rindan cuentas. También tienen la posibilidad de reforzarse entre sí, dado que los ODM pueden proporcionar puntos de referencia para los derechos económicos y sociales, y las estrategias de derechos humanos pueden ofrecer mayor legitimidad, equidad y sostenibilidad a los tipos de políticas que se necesitan para alcanzar los ODM.

Por otro lado, la agenda de los ODM ha sido criticada por desviarse en exceso de la Declaración del Milenio, de la cual emanaron y que contenía importantes referencias a los derechos humanos. Una de las preocupaciones fundamentales es que las metas de los ODM no prestan suficiente atención a los más pobres entre los pobres ni a las desigualdades dentro de los países; algunas de ellas sólo exigen reducir a la mitad cierto indicador de la pobreza. Varias metas de los ODM no están de acuerdo con los derechos humanos o incluso tienen el potencial de perjudicar los avances consagrados en los tratados internacionales de derechos humanos. Por ejemplo, el objetivo 2 no tiene en cuenta el requisito fundamental de la educación primaria gratuita, que es una obligación inmediata en los tratados internacionales de derechos humanos. Otras cuestiones que preocupan son la falta de participación de los países del sur y las organizaciones de la sociedad civil en la elaboración de los objetivos y las metas, así como la ausencia de mecanismos efectivos de rendición de cuentas en relación con los ODM, en especial para los países donantes.

Estas críticas no son necesariamente adversas, no obstante; la preocupación más acuciante es la de que se aplique efectivamente un enfoque de derechos humanos a la planificación, el seguimiento y la información sobre el desarrollo relacionado con los ODM. Aunque los ODM son bastante fijos en el plano internacional, sigue habiendo numerosos puntos de entrada, entre ellos contribuir a dar forma a las decisiones de política, el establecimiento de prioridades y los compromisos entre soluciones alternativas, y la orientación acerca de la adaptación de los ODM a los contextos nacionales y locales.

La presente publicación expone un enfoque de derechos humanos respecto de los ODM cuyo propósito primordial es esbozar un marco claro de análisis para el sector del desarrollo, que atienda también las necesidades de los especialistas en derechos humanos, definiendo puntos de entrada en el nivel de las políticas así como para la programación y la promoción en el nivel de los países. En todo el documento se ofrecen ilustraciones prácticas acompañadas de sugerencias de indicadores adicionales para ciertos ODM, como contribución a las estrategias sectoriales y al seguimiento y la presentación de informes sobre los ODM. El marco analítico consta de cuatro elementos básicos:

1. *Alinear los objetivos con los derechos humanos*, armonizando las metas y los indicadores de los ODM con las normas de derechos humanos. Esto incluye garantizar que las metas y los indicadores se correspondan efectivamente con los derechos económicos, sociales y culturales, que la igualdad de género se incorpore a todas las actividades y que los esfuerzos se dirijan debidamente hacia los grupos marginados y desfavorecidos.
2. *Ser transformadores en lugar de tecnocráticos*, adoptando un criterio basado en los derechos humanos para el empoderamiento y la participación en el establecimiento de metas, la formulación de políticas y la ejecución. A fin de crear las condiciones necesarias para una participación efectiva y una buena gobernanza, los derechos civiles y políticos deben ser respetados de manera efectiva.
3. *Asignar prioridad a los derechos*, adoptando decisiones de política y de asignación de recursos dentro de un marco de derechos humanos. Las políticas relacionadas con los ODM no deben ser perjudiciales (por ejemplo, optar por la construcción de un embalse con el fin de alcanzar cierto objetivo no debe tener como consecuencia una violación de los derechos humanos); esas políticas deben ser evaluadas para saber si en realidad reducirán la desigualdad y la pobreza, y deben asignarse recursos suficientes para alcanzar objetivos que sean coherentes con los derechos humanos.
4. *Reivindicar los ODM* garantizando que los derechos sean jurídicamente exigibles y que existan mecanismos de rendición de cuentas y estrategias sostenibles. El marco de derechos humanos ofrece un entorno relativamente objetivo y completo para el empoderamiento jurídico y la rendición de cuentas, con el fin de garantizar que los ODM no sólo se alcancen, sino que los logros se mantengan después de 2015.

El objetivo 1 se propone erradicar la pobreza extrema y el hambre. Se ha añadido una nueva meta sobre el logro de un empleo pleno y productivo y trabajo decente para todos, aunque no se ha fijado un plazo para su realización. Normalmente se considera que el crecimiento económico es el mecanismo principal para conseguir este objetivo, y un enfoque de derechos humanos exige prestar atención a un crecimiento que favorezca a los pobres y tener debidamente en cuenta a los grupos que buscan vías de desarrollo distintas del modelo convencional de libre mercado impulsado por las exportaciones. De igual modo, es importante destacar que los derechos civiles y políticos no deben sacrificarse aduciendo que suponen un obstáculo para el crecimiento económico, particularmente habida cuenta de que no hay pruebas empíricas que apoyen esas afirmaciones.

El objetivo 2 se refiere a la educación primaria universal y el objetivo 3 se centra en la igualdad de género en la educación. Las metas fijadas en el plano nacional para el objetivo 2 deberían ser ajustadas de modo que incluyeran la educación primaria gratuita, obligatoria y de calidad, con el fin de alinearlas con los tratados internacionales de derechos humanos, y las estrategias deberían garantizar que se haga suficiente hincapié en la inclusión de las minorías étnicas y los niños con discapacidades. La meta de eliminar la desigualdad de género en la educación está firmemente apoyada por los instrumentos internacionales de derechos humanos, como la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, que muchos Estados han ratificado y que ofrece una orientación completa al respecto. Sin embargo, el encabezamiento del objetivo 3 es «promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer», y los Estados se han comprometido a garantizar los derechos de las mujeres más allá del campo de la educación. Esos derechos están consagrados en la Convención mencionada y en la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing, y el Equipo de Tareas del Proyecto del Milenio sobre educación primaria e igualdad entre hombres y mujeres ha formulado varias recomendaciones importantes en ese sentido.

Los objetivos 4 a 6 se ocupan en gran medida de los resultados sanitarios: reducir la mortalidad infantil y materna e invertir la propagación del VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades. En 2007 se añadió con acierto una nueva meta en relación con el acceso universal a la salud reproductiva para 2015. El enfoque de derechos humanos insiste en las obligaciones del Estado en relación con, entre otras cosas, la disponibilidad de sistemas de salud que funcionen, así como la de asegurarse de que todos los grupos tienen acceso efectivo a esos sistemas, combatiendo obstáculos como la discriminación y la estigmatización. Cabe señalar que la meta sobre mortalidad materna es más ambiciosa que otras (una reducción del 75% antes de 2015), pero los indicadores correspondientes a este objetivo están anticuados, y requieren el uso de fuentes suplementarias, como las Directrices para supervisar la disponibilidad y el uso de servicios obstétricos de 1997. El enfoque de derechos humanos también es crucial en el ámbito de la prevención, al abordar las desigualdades políticas, sociales y económicas a que se deben la mortalidad y la carga de morbilidad.

El objetivo 7 trata sobre la sostenibilidad ambiental, aunque las metas incluyen el acceso al agua potable y el saneamiento básico y la mejora de los barrios de tugurios. Un enfoque de derechos humanos respecto del desarrollo sostenible hace hincapié en la mejora y la aplicación de sistemas de rendición de cuentas, el acceso a información sobre cuestiones ambientales y las obligaciones de los Estados desarrollados de asistir a los Estados vulnerables, particularmente los afectados por el cambio climático. Al abordar la meta relativa al agua y el saneamiento, los Estados deben velar por que se incluya a los más pobres entre los pobres y a los «difíciles de alcanzar», y hacer jurídicamente responsables a las autoridades encargadas del abastecimiento de agua para que respeten, protejan y atiendan el derecho al agua. La meta sobre mejora de los barrios de tugurios está mal formulada, pues afecta a menos del 10% de los habitantes de viviendas precarias y no se centra en la cuestión primordial de la seguridad de la tenencia. También ha de ser adaptada a las circunstancias nacionales a fin de impedir medidas de política despilfarradoras y regresivas.

El objetivo 8 asigna a la comunidad internacional la responsabilidad de ayudar a los países en desarrollo a alcanzar los siete primeros objetivos, pero a diferencia de los otros carece de metas concretas y explícitas. Por consiguiente, los Estados desarrollados deben fijar metas en relación con la reducción de las barreras al comercio, el aumento de la ayuda hasta el 0,7% del producto interno bruto (PIB) (incluido el 0,15% para los países menos adelantados) y el logro de un mayor alivio de la deuda. Los países desarrollados también deben garantizar una financiación suficiente para que los países más pobres adquieran medicamentos esenciales, y que las flexibilidades del Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC) para las licencias obligatorias y las importaciones paralelas no se pierdan en las negociaciones de otros acuerdos comerciales. La atención que se presta en el ODM a los pequeños países insulares en desarrollo y los países sin litoral debe llevarse a la práctica en las esferas del comercio, la ayuda y la deuda, así como en la promoción de nuevas tecnologías, haciendo hincapié en velar por que esas tecnologías respondan a las necesidades y estén al alcance de los países y los grupos de población particularmente marginados.

I. OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO Y DERECHOS HUMANOS: ¿COMPLEMENTARIOS O ANTAGÓNICOS?

1 Antecedentes

En septiembre de 2000, los dirigentes del mundo contrajeron compromisos de amplio alcance en la Declaración del Milenio. Entre los temas abarcados figuraban la paz, la seguridad, los derechos humanos, el medio ambiente y un conjunto de metas de desarrollo con plazos definidos. Esas metas se configuraron más adelante en los ocho ODM. Los ODM abordan numerosas dimensiones de la pobreza, como el hambre, la enfermedad, el abastecimiento de agua inadecuado o las carencias en materia educativa. El objetivo 8, además, impone a la comunidad internacional un deber adicional de asistencia. El compromiso político de alto nivel, la atención particular a un número concreto de cuestiones y la creación de un marco para medir los progresos realizados han dado a los ODM un papel de primer orden en el escenario del desarrollo.

Cinco años después, el Proyecto del Milenio informó de que, aunque se habían hecho algunos progresos, las carencias seguían siendo estremecedoras¹. Muchos países están en camino de alcanzar algunos de los objetivos para 2015, pero grandes regiones se encuentran tremendamente *alejadas* de ellos. La situación es particularmente penosa en el África subsahariana. La mayor parte de las regiones del mundo también están a gran distancia de objetivos como la reducción de la mortalidad materna o la inversión de la pérdida de recursos ambientales.

Por desgracia, los derechos humanos aún no han desempeñado un papel de importancia a la hora de apoyar e influir en las actividades relacionadas con los ODM. El contenido de los ODM recuerda en parte algunos aspectos de los derechos humanos, pero aún sigue sin adoptarse un enfoque sistemático basado en los derechos humanos para comprender y alcanzar los ODM. Según un estudio preparado por el Asesor Especial del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre los ODM, se observa una gran discrepancia en la forma en que se tratan los derechos humanos entre los informes sobre los ODM y el contenido de los programas². El experto independiente sobre cuestiones relativas a las minorías llegó a una conclusión análoga³. Es más: los documentos de orientación del Proyecto del Milenio de las Naciones Unidas a menudo no integran los derechos humanos⁴.

Sin embargo, en la Declaración del Milenio, de la que se derivaron los ODM, se hacían importantes referencias a los derechos humanos. Los líderes mundiales se comprometieron a respetar todos los derechos humanos y libertades fundamentales reconocidos internacionalmente, incluido el derecho al desarrollo. Parte de la Declaración estaba dedicada a los derechos económicos, sociales y culturales, los derechos de la mujer, los migrantes y las minorías, y a la necesidad de garantizar una participación efectiva. Desde el principio se ha puesto en tela de juicio el hecho de que se esté persiguiendo el logro de los ODM de forma independiente de la Declaración.

También se ha criticado desde algunos ámbitos el enfoque de tipo tecnocrático y orientado por las metas que se está aplicando al desarrollo y que llevan

implícitos los ODM⁵. Se duda de que los ODM presten suficiente atención a las mujeres y los grupos marginados, y se piensa que están perjudicando a algunos derechos humanos y que no abordan debidamente las desigualdades de poder en los planos tanto nacional como mundial.

Al mismo tiempo, se duda de que la comunidad de derechos humanos se haya involucrado suficientemente en relación con los ODM. ¿Ha dado a conocer esta comunidad su enfoque de los ODM con suficiente claridad y en los foros apropiados? ¿Se ha proporcionado a los profesionales del desarrollo el marco y los instrumentos que necesitan para aplicar un enfoque basado en los derechos humanos⁶?

La revisión a medio plazo de los progresos realizados en el logro de los ODM ofrece una nueva oportunidad para examinar la relación entre los derechos humanos y esos objetivos. En la presente publicación se examinan tres cuestiones decisivas:

- ¿Qué oportunidades y riesgos presentan los ODM para los derechos humanos y viceversa? ¿Son complementarios o antagónicos? (capítulo I)
- ¿En qué consiste un genuino enfoque basado en los derechos humanos respecto de los ODM? ¿Cuál es su valor *añadido*? ¿En qué forma *cambia* los valores? (capítulo II)
- ¿Cómo puede integrarse este enfoque en los objetivos, metas y estrategias para alcanzar cada uno de los ODM? (capítulo III)

Cabe esperar que la presente publicación ofrezca un punto de partida útil para el *sector del desarrollo* en la adopción o el perfeccionamiento de un enfoque de los ODM basado en los derechos humanos. También podría ayudar a adaptar específicamente un enfoque basado en los derechos humanos a los instrumentos específicos de planificación, cálculo de costos, programación y presentación de informes sobre los ODM. Quizá también los *profesionales de los derechos humanos* encuentren un planteamiento que pueda estimular una colaboración más fructífera con los profesionales del desarrollo. Así, lo que se espera es no sólo provocar una reflexión más profunda sino ofrecer un marco analítico que pueda utilizarse para llevar a la práctica la visión de la Declaración del Milenio.

¿Qué son los ODM?

Los ODM han sido proclamados como un medio para establecer valores de referencia y evaluar los progresos realizados en materia de desarrollo humano. Según la Campaña del Milenio, las reformas de política, el cambio institucional y las asignaciones de recursos a menudo se derivan de un enfoque centrado en metas con plazos definidos⁷.

Los ocho ODM se han concebido para: 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.

Aunque los países en desarrollo se han comprometido a movilizar acciones en relación con las primeras siete prioridades, los ODM reconocen que la pobreza sólo podrá erradicarse mediante alianzas más fuertes entre los agentes de desarrollo, así como mediante la acción de los países más ricos tal y como establece el objetivo 8. Los objetivos están acompañados por 18 metas que deben alcanzarse en su mayoría antes de 2015 (véase el cuadro 1). Las metas se miden mediante 60 indicadores en los que el año de partida es 1990. Sin embargo, la relación entre los objetivos, las metas y los indicadores no siempre queda clara.

Los objetivos surgieron de un debate internacional de 10 años de duración sobre la pobreza y el medio ambiente, así como de varios intentos encaminados a establecer metas para el desarrollo⁸. Tras la Cumbre del Milenio, los ocho objetivos de desarrollo fueron ultimados por el Secretario General de las Naciones Unidas y respaldados por organismos de las Naciones Unidas, el Banco Mundial, el FMI y la OCDE.

Sin embargo, hubo que esperar hasta octubre de 2005 para que la Asamblea General de las Naciones Unidas mencionase explícitamente y respaldase los ocho ODM. Hasta entonces se había centrado (y sigue haciéndolo) en pedir la aplicación y el seguimiento de todos los objetivos y las medidas de la Declaración del Milenio, que van más allá del desarrollo. Su foco de interés principal se había centrado inicialmente en la guía general para la aplicación de la Declaración del Milenio (A/56/326) del Secretario General, que incluye potenciales estrategias de acción y una lista de mejores prácticas y caminos innovadores.

Muchos documentos de las Naciones Unidas señalan que los ODM deben considerarse indicativos para el seguimiento en el nivel de los países⁹. Hacen hincapié en que los objetivos deben ser *nacionalizados, localizados, adaptados y contextualizados*, e incorporados a los planes y estrategias de desarrollo existentes. En ocasiones sugieren que también pueden utilizarse otros objetivos como los relativos al medio ambiente fijados en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo o los relacionados con la salud reproductiva fijados en la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo.

Para contribuir al logro de los ODM, en general se promueve una gama de actividades¹⁰:

- *Adaptar los ODM al contexto regional, nacional y local;*
- *Emprender evaluaciones de las necesidades nacionales;*
- *Elaborar políticas y estrategias con plazos y costos concretos en el contexto de las estrategias sectoriales existentes;*
- *Seguir los progresos mediante informes anuales sobre los ODM.*

Principales tratados internacionales de derechos humanos

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966)
Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966)
Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (1965)
Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (1979)
Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (1984)
Convención sobre los Derechos del Niño (1989)
Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares (1990)
Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad (2006)
Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas (2006)

Por ejemplo, como parte de la adaptación de los ODM al contexto regional, los Estados del Caribe han sustituido la medida de un dólar al día para la meta 1.A por una evaluación nacional de la pobreza. En Malawi, se realizó una evaluación nacional de las necesidades en la que se concluyó que se necesitaban 4.820 millones de dólares de los EE.UU. para alcanzar las metas relacionadas con la enseñanza primaria, la salud, el VIH/SIDA y el agua, y se estudió de dónde podían proceder esos recursos adicionales. En Kazajstán, se elaboró una estrategia integrada de gestión de los recursos hídricos para abordar un amplio número de ODM.

¿Qué son los derechos humanos?

Los derechos humanos encapsulan los intereses fundamentales de los seres humanos basándose en ideas compartidas acerca de los requisitos para una vida digna, que los Estados y otros agentes tienen la obligación legal y moral de respetar y atender.

Históricamente, el reconocimiento jurídico de ciertos derechos humanos ha tenido lugar gracias a los esfuerzos de grupos «sin poder» en muchas partes del mundo. La expresión más prominente es la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, que reconoce un amplio abanico de derechos humanos. En efecto, en las entrevistas recogidas en *Voces de los Pobres* del Banco Mundial¹¹, los pobres definían la pobreza como la falta de poder, y sus demandas se parecían mucho a lo que consagra la Declaración Universal. Desde su origen, la Declaración Universal se ha afianzado y ampliado en el derecho internacional mediante un conjunto de tratados. Los derechos humanos también están recogidos en muchos tratados regionales y constituciones nacionales.

Los derechos humanos poseen varias características importantes:

- Son universales, y el derecho inalienable de todos los seres humanos;
- Se centran en la dignidad intrínseca y el valor igual de todos los seres humanos;
- No pueden suspenderse ni retirarse;

- Imponen obligaciones de acción y de omisión, particularmente para los Estados y los agentes de los Estados;
- Gozan de garantía internacional;
- Gozan de protección jurídica; y
- Protegen a los individuos y, en cierta medida, a los grupos.

Importa destacar que no existe una jerarquía entre los derechos: todos son iguales e indivisibles. También son interdependientes y se apoyan unos en otros para su realización. El derecho a la libre expresión depende de que no haya hambre y viceversa. Amartya Sen observó que no se había producido ninguna gran hambruna en las democracias que permiten la libre expresión¹².

Cada derecho humano tiene además un *contenido y reivindicaciones* específicas; no se trata sencillamente de una frase abstracta. Por ejemplo, el derecho a la salud exige que se disponga de atención sanitaria accesible, asequible y de calidad suficiente. Este contenido se ha articulado en los textos de derechos humanos y se estudia en más detalle en el capítulo II.

En respuesta a estos derechos, existen las correspondientes obligaciones para el *titular de deberes*. Por el titular de deberes tradicionalmente se ha entendido al Estado, que debe hacer lo siguiente:

- **Respetar** los derechos humanos absteniéndose de interferir con ellos (por ejemplo, permitir el funcionamiento de los sindicatos o no contaminar los recursos hídricos utilizados para beber o para los medios de sustento);
- **Proteger** los derechos humanos velando por que los agentes privados no interfieran con la capacidad de la población para ejercerlos (por ejemplo, perseguir a los torturadores y garantizar que las escuelas privadas matriculen a niños de minorías étnicas);
- **Hacer que se cumplan** los derechos humanos adoptando las medidas necesarias (por ejemplo, establecer tribunales que actúen con justicia, crear programas de salud para proporcionar medicamentos, aprobar leyes que reconozcan los territorios ancestrales de las poblaciones indígenas);
- Garantizar los derechos humanos sin **discriminación** de ninguna clase, particularmente por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra clase, origen nacional o social, propiedades, nacimiento u otra situación. Los órganos internacionales de derechos humanos han interpretado que este último factor incluye la discapacidad, el estado de salud, la edad, la orientación sexual y el estado civil, político y social.

En los derechos económicos, sociales y culturales, debe alcanzarse de inmediato un nivel mínimo del derecho de que se trata. La plenitud del derecho debe realizarse paulatinamente en el marco de los máximos recursos disponibles del Estado. La realización progresiva también significa que el nivel de realización del derecho no puede disminuir a menos que exista una justificación sólida; esto se conoce como el principio de no regresión (esta cuestión se analiza con mayor profundidad en el capítulo II).

Muchos tratados exigen a los Estados tomar medidas, dentro del máximo de sus recursos disponibles, para velar por que los derechos humanos sean disfrutados por personas que se encuentran fuera de sus jurisdicciones (véase el análisis detallado en el capítulo III, objetivo 8).

Poco a poco se va reconociendo desde el punto de vista jurídico a nivel nacional e internacional que los agentes no estatales también tienen responsabilidades en materia de derechos humanos. Pueden encontrarse ejemplos relativos a personas, empresas, grupos armados e instituciones financieras internacionales. Las obligaciones legales de los agentes no estatales quizá no sean tan fuertes como las de un Estado, pero siempre puede argumentarse que existe el deber mínimo de no interferir con los derechos humanos. Por ejemplo, las Directrices de la OCDE para las empresas multinacionales establecen un sistema de denuncias de violaciones por parte de las empresas, y en 2007 la Corporación Financiera Internacional ensayó un conjunto de instrumentos para evaluar el impacto en los derechos humanos destinados a sus empresas clientes.

2 Analogías

Los ODM y los derechos humanos comparten varias características. Ambos tienen en común el objetivo último y el compromiso de promover el bienestar humano. Muchos de los ODM y sus metas y los derechos económicos y sociales se superponen en cierta medida (véase el cuadro 1).

Tanto los ODM como los derechos humanos reconocen, aunque de distintos modos, que las limitaciones de recursos existen, pero propugnan una realización progresiva y el despliegue de los máximos recursos disponibles. En el caso de los ODM, esto es evidente en las metas, que a menudo buscan una mejora del 50%. En el caso de los derechos económicos, sociales y culturales, la disponibilidad de recursos se juzga Estado por Estado.

Los ODM y los derechos humanos se apoyan en un marco internacional. Mientras que para algunos los ODM forman parte del derecho consuetudinario internacional¹³, en general se consideran objetivos políticos. Los derechos humanos están claramente reconocidos en el derecho internacional y nacional, lo que significa que hacer que se cumplan constituye una obligación legal.

Los ODM y los derechos humanos también proporcionan herramientas para que los gobiernos rindan cuentas. Existen procesos periódicos de presentación de informes nacionales e internacionales para cada uno de ellos. Pero el marco internacional y nacional de derechos humanos es más amplio. Cada uno de los grandes instrumentos internacionales y regionales de derechos humanos cuenta con un comité de expertos, una comisión o un tribunal que supervisa su aplicación. Muchos están facultados para recibir denuncias individuales o colectivas.

Además, el Consejo de Derechos Humanos, órgano subsidiario de la Asamblea General, proporciona un foro para que los Estados debatan

Cuadro 1. Algunos vínculos posibles entre las metas de los ODM y los derechos humanos

Objetivo 1. Erradicar la pobreza extrema y el hambre		Objetivo 7. Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente	
Meta 1.A. Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas cuyos ingresos sean inferiores a 1 dólar por día	Derecho a un nivel de vida adecuado	Meta 6.B: Lograr, para 2010, el acceso universal al tratamiento de la infección por VIH a quienes lo necesiten	Derecho a la salud
Meta 1.B. Alcanzar el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos, incluidas las mujeres y los jóvenes	Derecho al trabajo	Meta 6.C: Haber comenzado a reducir, para el año 2015, la incidencia del paludismo y otras enfermedades graves	Derecho a la salud
Meta 1.C. Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas que padezcan hambre	Derecho a los alimentos	Objetivo 7. Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente	
Objetivo 2. Lograr la enseñanza primaria universal		Meta 7.A: Incorporar los principios del desarrollo sostenible en las políticas y los programas nacionales e invertir la pérdida de recursos del medio ambiente	Derecho a la salud ambiental
Meta 2.A: Velar por que, para el año 2015, los niños y niñas de todo el mundo puedan terminar un ciclo completo de enseñanza primaria	Derecho a la educación	Meta 7.B: Reducir la pérdida de diversidad biológica logrando, para 2010, una reducción significativa en la tasa de pérdida	Derecho a la salud ambiental
Objetivo 3. Promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer		Meta 7.C: Reducir a la mitad, para el año 2015, el porcentaje de personas que carezcan de acceso sostenible a agua potable	Derecho al agua y el saneamiento
Meta 3.A: Eliminar las desigualdades entre los géneros en la enseñanza primaria y secundaria, preferiblemente para el año 2005, y en todos los niveles de la enseñanza antes del fin del año 2015	Derechos de la mujer a la igualdad	Meta 7.D: Haber mejorado considerablemente, para el año 2020, la vida de por lo menos 100 millones de habitantes de tugurios	Derecho a una vivienda adecuada
Objetivo 4. Reducir la mortalidad infantil		Objetivo 8. Fomentar una asociación mundial para el desarrollo	
Meta 4.A: Reducir en dos terceras partes, entre 1990 y 2015, la mortalidad de los niños menores de 5 años	Derecho a la vida	Las metas 8.A a 8.D abarcan la ayuda, el comercio, la deuda, los Estados sin litoral y los pequeños Estados insulares	Derecho al desarrollo. Derechos económicos, sociales y culturales
Objetivo 5. Mejorar la salud materna		Meta 8.E: En cooperación con las empresas farmacéuticas, proporcionar acceso a los medicamentos esenciales en los países en desarrollo	Derecho a la salud
Meta 5.A: Reducir, entre 1990 y 2015, la mortalidad materna en tres cuartas partes	Derecho de la mujer a la vida y la salud	Meta 8.F: En colaboración con el sector privado, velar por que se puedan aprovechar los beneficios de las nuevas tecnologías, en particular de las tecnologías de la información y de las comunicaciones	Derechos económicos, sociales y culturales
Meta 5.B: Lograr, para 2015, el acceso universal a la salud reproductiva	Derecho de la mujer a la vida y la salud	Objetivo 6. Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades	
Meta 6.A: Haber detenido y comenzado a reducir, para el año 2015, la propagación del VIH/SIDA	Derecho a la salud		

acerca de los derechos humanos. Sus expertos independientes, grupos de trabajo y Relatores Especiales tienen el mandato de llevar a cabo tareas monográficas o específicas en un país, incluso sobre cuestiones que se encuentran en el centro mismo de los ODM (como la educación, los alimentos, la salud o el derecho al desarrollo).

3 Beneficios mutuos

Los derechos humanos y los ODM pueden realizarse de tal manera que se refuerzan mutuamente¹⁴. El logro de unos tiene el potencial de apoyar a los otros.

Los ODM ayudan a poner de relieve la necesidad de realizar ciertos derechos económicos y sociales que a menudo se pasan por alto. También han conseguido estimular la imaginación y la energía de los grandes organismos internacionales de desarrollo, así como de los gobiernos de muchos países en desarrollo¹⁵. Uno de los posibles resultados es la mayor prioridad que se asigna a esferas cubiertas por los derechos económicos y sociales, si bien esto depende de la forma de aplicación, como se

examinará más adelante. La inclusión de metas e indicadores ofrece un grado importante de precisión y, probablemente, una forma fácil de hacer un seguimiento de la realización de los objetivos.

El contenido de los derechos económicos y sociales se ve potencialmente enriquecido por el amplio consenso político sobre el establecimiento de valores de referencia de los ODM. Los derechos humanos no siempre ofrecen un claro orden de prioridades en los objetivos intermedios o en la asignación de recursos escasos. Por ejemplo, la meta específica establecida en el objetivo 4 consistente en reducir en dos tercios la tasa de mortalidad en niños menores de cinco años, puede proporcionar un hito pertinente para la realización del derecho del niño a la salud consagrado en la Convención sobre los Derechos del Niño. Sin embargo, si esa meta no se adapta a las circunstancias nacionales, es posible que no corresponda a una referencia apropiada en los derechos humanos. Por otro lado, puede haber obligaciones específicas en materia de derechos humanos, como el acceso mínimo inmediato al agua y el saneamiento, que también deben tenerse en cuenta. En el caso del objetivo 5, la atención que se presta a la mortalidad materna probablemente haya incrementado el interés por la atención obstétrica en la labor sobre el derecho a la salud.

Del mismo modo, los derechos humanos pueden fortalecer los esfuerzos encaminados a alcanzar los ODM. Puesto que aún persiste el debate sobre la mejor forma de llegar a los ODM,¹⁶ los enfoques de derechos humanos pueden reforzar la legitimidad de aquellas estrategias de ejecución de los ODM que se apoyan en las obligaciones jurídicas que imponen los tratados de derechos humanos.

El proyecto de los ODM también puede beneficiarse del potencial de movilización del discurso de derechos humanos y de la elaboración de estrategias participativas y empoderadoras basadas en los derechos civiles y políticos. El *Informe sobre Desarrollo Humano 2003* del PNUD indica que alcanzar los ODM exigirá una presión política sostenida, un amplio apoyo popular y mecanismos eficaces de prestación de servicios. Sin embargo, reconoce que «para dicha movilización popular y compromiso cívico participativo resulta esencial un Estado democrático abierto que garantice las libertades políticas y civiles». Sólo en esas circunstancias podrán los pobres presionar a sus líderes para que éstos cumplan sus compromisos con respecto a los objetivos¹⁷.

Esos esfuerzos se ven complementados por otros procesos e instituciones de derechos humanos que refuerzan los procesos de transparencia y rendición de cuentas para el logro de los ODM. Entre ellos figuran los tribunales, las instituciones nacionales de derechos humanos y los sistemas de justicia informales, así como los mecanismos internacionales, incluidos los órganos creados en virtud de tratados, que son comités de expertos independientes que supervisan el cumplimiento por los Estados de los compromisos que han contraído al suscribir los tratados internacionales de derechos humanos.

Los enfoques de la planificación y la programación del desarrollo basados en los derechos humanos también pueden ayudar a hacer frente a los desequilibrios injustos en la distribución de poder, poner de relieve el imperio de la ley y hacer que los logros en materia de desarrollo sean más sostenibles. Por ejemplo, las leyes basadas en los derechos humanos y las instituciones reformadas que garantizan la protección frente a los desahucios y el derecho a la libertad de asociación y expresión ayudarán a reforzar los progresos realizados en la prestación de apoyo a los agricultores y los residentes de tugurios en las metas 1.C y 7.D de los ODM.

■ 4 Críticas a los ODM

Los ODM han sido objeto de críticas¹⁸. Entre las carencias señaladas, figuran de manera prominente diversas cuestiones relacionadas con los derechos humanos. Naturalmente, los enfoques basados en los derechos humanos no están exentos de críticas; la cuestión fundamental es que en el establecimiento de los ODM se ha hecho caso omiso en parte de la fuerza jurídica y el valor instrumental de los derechos humanos.

Una de las preocupaciones básicas es que las metas de los ODM no están centradas suficientemente en los más pobres de los pobres o en las desigualdades dentro de los países. Los instrumentos de derechos humanos

exigen un nivel básico mínimo para cada uno de los derechos económicos, sociales y culturales, que debe realizarse de inmediato para todos. También exigen que se elimine la discriminación en el ejercicio de esos derechos. El *Informe sobre el Desarrollo Mundial 2006* del Banco Mundial concluye que las desigualdades dentro de los países a menudo conducen a conflictos violentos¹⁹. Sin embargo, los ODM a menudo sólo exigen de los Estados que reduzcan a la mitad ciertos indicadores de la pobreza. Particularmente problemático es que este enfoque hace que, para alcanzar determinada meta de los ODM, los países encuentren tentador centrarse en los relativamente más afortunados entre los pobres. Las cifras agregadas pueden enmascarar grandes discrepancias; pueden indicar falsamente que se ha avanzado más en relación con los ODM de lo que en realidad se ha hecho.

A pesar de que se supone lo contrario, el contenido de algunas metas de los ODM no está de acuerdo con los derechos humanos. El objetivo 2 no tiene en cuenta el requisito de la educación primaria gratuita, y la reduce básicamente a una estrategia. El objetivo 3 establece la autonomía de la mujer como objetivo, pero la meta 3.A se centra solamente en la enseñanza. La meta 7.D se centra en mejorar la vida de 100 millones de habitantes de tugurios, mientras que un enfoque basado en los derechos humanos prestaría más atención a la seguridad básica de tenencia *para todos*, que en la práctica puede ser más asequible.

Los ODM también se centran primordialmente en los países en desarrollo, mientras que las normas internacionales de derechos humanos tienen un contenido amplio y aplicación universal. Es posible que los ODM hayan prestado menos interés del debido a la pobreza que persiste en muchos países desarrollados, así como en los Estados de ingresos medianos que pueden alcanzar con más facilidad los ODM.

También se han puesto en tela de juicio el carácter excesivamente tecnológico de los ODM y las instituciones estrechamente asociadas. El proyecto de los ODM hace gran hincapié en la movilización de recursos financieros y soluciones técnicas, pero no tanto en transformar las relaciones de poder, que en parte son responsables de los actuales niveles de pobreza en los países tanto en desarrollo como desarrollados. El Banco Mundial también ha observado que en muchas situaciones se está viendo claramente que las auténticas barreras al avance en relación con los ODM son de carácter social y político. Así pues, la realización de los derechos humanos es una condición previa para el desarrollo.

Los mecanismos internacionales de rendición de cuentas respecto de los ODM son particularmente débiles, aunque los mecanismos de derechos humanos no están exentos de deficiencias. Mientras que los países más pobres tienen algunos incentivos para adoptar planes compatibles con los ODM, no hay ningún mecanismo real que permita asegurar que los países más prósperos cumplen sus promesas en relación con el objetivo 8. En la práctica, la asistencia de los donantes disminuyó en 2006²⁰.

Probablemente, estas preocupaciones debían haberse abordado en una fase más temprana, durante el establecimiento de los ODM, pero el proceso de elaboración de éstos no tuvo carácter participativo. Los gobiernos del sur quedaron en gran medida excluidos del establecimiento de metas. Cierta-

mente merece la pena comparar la redacción de la Declaración del Milenio con la de la meta 8.A de los ODM para ver el resultado:

Declaración del Milenio (párr. 13): «Propugnamos un sistema comercial y financiero multilateral abierto, *equitativo*, basado en normas, previsible y no discriminatorio» (cursiva añadida).

Meta 8.A de los ODM: «Desarrollar aún más un sistema comercial y financiero abierto, basado en normas, previsible y no discriminatorio».

La palabra «equitativo» ha desaparecido en la meta de los ODM. Esto puede indicar que las prioridades de los ODM tienen más que ver con un comercio libre que con un comercio justo. Nunca se consultó ni a los grupos de la sociedad civil ni a los propios pobres, a pesar de las preocupaciones que manifestaron éstos en los años 90 respecto de otros esfuerzos análogos de establecimiento de metas.

A pesar de todo, estas críticas no son necesariamente letales. Lo más acuciante es que se incorpore de manera efectiva un enfoque de derechos humanos a las actividades relacionadas con los ODM (adaptación de los ODM, evaluación de costos, elaboración de políticas y estrategias, aplicación y seguimiento). Cualquier deficiencia percibida en los ODM en lo que se refiere a los derechos humanos puede ser superada. Hay que insistir en que ese enfoque no debe considerarse facultativo. Los objetivos fueron formulados como parte integral de la Declaración del Milenio, que se construyó explícitamente sobre la base de los derechos humanos. No se trata de una cuestión de elección entre los ODM y los enfoques del desarrollo basados en los derechos humanos. En el resto de la presente publicación se estudia la forma de aunarlos de manera eficaz en beneficio mutuo de ambas causas, y de los incontables millones de personas urgentemente necesitadas de progresos.

¿La Declaración del Milenio olvidada?

El texto que sigue es la sección V sobre *derechos humanos, democracia y buen gobierno*, tomada de la Declaración del Milenio.

24. No escatimaremos esfuerzo alguno por promover la democracia y fortalecer el imperio del derecho y el respeto de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales internacionalmente reconocidos, incluido el derecho al desarrollo.

25. Decidimos, por tanto:

- Respetar y hacer valer plenamente la Declaración Universal de Derechos Humanos.
- 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.
- Aumentar en todos nuestros países la capacidad de aplicar los principios y las prácticas de la democracia y del respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las minorías.
- Luchar contra todas las formas de violencia contra la mujer y aplicar la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer.
- Adoptar medidas para garantizar el respeto y la protección de los derechos humanos de los migrantes, los trabajadores migratorios y sus familias, eliminar los actos de racismo y xenofobia cada vez más frecuentes en muchas sociedades y promover una mayor armonía y tolerancia en todas las sociedades.
- Trabajar aunadamente para lograr procesos políticos más igualitarios, en que puedan participar realmente todos los ciudadanos de nuestros países.
- Garantizar la libertad de los medios de difusión para cumplir su indispensable función y el derecho del público a la información.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1 Alinear los ODM con los derechos humanos

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

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

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

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

Adaptar las metas al derecho económico, social o cultural pertinente

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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