



UN
DP



Operacionalización de los enfoques basados en los derechos humanos para la reducción de la pobreza

Informe provisorio sobre un proyecto piloto



Operacionalización de los enfoques basados en los derechos humanos para la reducción de la pobreza

Informe provisorio sobre un proyecto piloto

Abril de 2007

Resumen ejecutivo

El enfoque basado en los Derechos Humanos ("Human Rights Based Approach", HRBA) es la aplicación de las normas y los estándares establecidos en la legislación internacional de los derechos humanos para las políticas y prácticas relacionadas al desarrollo. Se basa en la observación de que el desarrollo humano sostenible depende y contribuye al ejercicio conjunto de los derechos sociales, económicos, civiles, políticos y culturales. Los principios fundamentales del enfoque son la universalidad, la rendición de cuentas y la participación.

Este informe provisorio es la documentación de una experiencia reciente del proyecto piloto del PNUD llamado "Operacionalización de los enfoques basados en los Derechos Humanos para la reducción de la pobreza." El informe consta de tres partes: [La parte 1](#) presenta los antecedentes y el contexto del Enfoque basado en los Derechos Humanos para la reducción de la Pobreza. Describe la pobreza como una causa y una consecuencia del incumplimiento de los derechos humanos. Destaca los principios clave del enfoque: la universalidad, la no discriminación y la atención a los grupos vulnerables; la participación, el empoderamiento, la transparencia y la rendición de cuentas; y la indivisibilidad e interdependencia de los derechos.

[La parte 2](#) describe cómo los equipos piloto elaboraron e implementaron los proyectos piloto a nivel nacional y local. A nivel nacional, la mayoría de los esfuerzos se han dirigido al proceso de Estrategias para la Reducción de la Pobreza. Estos esfuerzos comprenden el análisis teórico y participativo de los Documentos de estrategia de lucha contra la pobreza ("Poverty Reduction Strategy Paper" DELP) desde una perspectiva de los derechos humanos, así como la sensibilización de los funcionarios gubernamentales con el fin de incorporar las observaciones resultantes. El proceso DELP es largo, y los equipos piloto aún se encuentran en la etapa de monitoreo y evaluación de los impactos directos de sus esfuerzos. Se han realizado diversas actividades a nivel municipal. Un enfoque interesante comprende una serie de talleres en los que la sociedad civil, los funcionarios gubernamentales, y los expertos temáticos se reúnen para analizar los vínculos entre los Derechos Humanos y los Objetivos de Desarrollo de Milenio. Otra actividad innovadora ha sido la creación y la implementación de encuestas cualitativas y grupos de discusión diseñados para localizar a las personas vulnerables y marginadas, comprender sus necesidades, y determinar qué se está realizando para mejorar su goce

de los derechos humanos y su desarrollo humano. En ambos casos los resultados se utilizarán como guía para las Estrategias de Desarrollo Local. Esta sección del informe incluye las lecciones aprendidas extraídas en las Oficinas de Campo, como por ejemplo, la observación de que las organizaciones de la sociedad civil tienen más posibilidades de "internalizar" el discurso de los derechos humanos que el de los ODM, y que, como consecuencia, los ODM se benefician en términos de estatus y concienciación por estar relacionados con los derechos humanos. Otra lección es que para trabajos futuros, la identificación y la evaluación de los socios de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) deberían basarse en su habilidad para involucrar a personas vulnerables y marginadas en los procesos de desarrollo de políticas, dadas la dificultad que varios equipos nacionales han enfrentado para alcanzar esos grupos.

[La parte 3](#) presenta las lecciones aprendidas por el Equipo Global del Proyecto, es decir, el personal de proyectos que se encuentra en la sede. Este conjunto de observaciones comprende lo siguiente: que se realicen iniciativas más sólidas para garantizar que los proyectos basados en los derechos humanos sean diseñados en sinergia con las actividades existentes dentro y fuera de una Oficina del Campo; que las propuestas de proyectos en el futuro incluyan una clara estrategia para comprometer en forma activa al gobierno y la sociedad civil en las actividades de los proyectos; y que el análisis de los marcos nacionales sea realizado por los grupos de interés locales en vez de especialistas internacionales para asegurar la apropiación de esta información analítica por los actores locales. Estas lecciones están diseñadas a modo de autocrítica constructiva, y se espera que sean útiles para la comunidad de práctica a medida que los proyectos basados en los derechos humanos se vuelvan más centrales en los marcos de cooperación.

Este informe, por consiguiente, tiene como propósito contribuir con la comunidad más amplia de personas que trabajan en el terreno que utilizan el HRBA. Los destinatarios son las Oficinas de Campo del PNUD y los Equipos Nacionales de la ONU que estén interesados en implementar un HRBA para la Reducción de la pobreza, así como los profesionales y los promotores de todos los niveles que estén interesados en obtener más información sobre las diferentes aplicaciones del HRBA para la reducción de la pobreza.

Lista de Acrónimos

APM	Abuelas de Plaza de Mayo
BDP	Dirección de Políticas de Desarrollo ("Bureau for Development Policy")
BiH	Bosnia y Herzegovina
BIM	Instituto Ludwig Boltzmann para los Derechos Humanos
CCA	Evaluación Común del País
CISMIL	Centro de Investigaciones Sociales y del Milenio
OC	Oficina del Campo
OSC	Organización de la Sociedad Civil
EPPU	Unidad de Planificación y Ejecución de Política Económica
FLACSO	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
HRBA	Enfoque basado en los Derechos Humanos ("Human Rights Based Approach")
HURIST	Programa de Fortalecimiento de los Derechos Humanos
FMI	Fondo Monetario Internacional
MTDS	Estrategia de Desarrollo a mediano plazo ("Medium Term Development Strategy")
ONG	Organización No Gubernamental
OACDH	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
ELP	Estrategia de lucha contra la pobreza ("Poverty Reduction Strategy")
DELP	Documento de Estrategia de lucha contra la pobreza ("Poverty Reduction Strategy Paper")
RMAP	Programa para el Desarrollo Municipal basado en los Derechos Humanos
DUDH	Declaración Universal de los Derechos Humanos
UNCT	Equipo de coordinación de las Naciones Unidas
MANUD	Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

Índice:

Introducción 6

Parte 1: Antecedentes y Contexto del Enfoque basado en los Derechos Humanos para la Reducción de la Pobreza 7

1.1	Los derechos humanos y la reducción de la pobreza: Análisis de los vínculos	7
1.2	¿Qué es el Enfoque basado en los Derechos humanos para la reducción de la pobreza?	11
1.2.1	Universalidad, no discriminación y atención a los grupos vulnerables	11
1.2.2	Participación, empoderamiento, transparencia y rendición de cuentas	11
1.2.3	Indivisibilidad e interdependencia	13

Parte 2: Operacionalización del Enfoque basado en los Derechos Humanos para la Reducción de la Pobreza a nivel nacional o subnacional 14

2.1	Antecedentes programáticos	14
2.2	Perspectiva general de los proyectos piloto	16
2.2.1	Nivel nacional – influencia en el DELP	16
2.2.2	Nivel local – énfasis en las estrategias de desarrollo municipal	17
2.3	Preparación del proyecto	19
2.3.1	Potenciación del marco normativo y legal	19
2.3.2	Selección del área de intervención - local o nacional	22
2.3.2.1	Nivel local	22
2.3.2.2	Nivel nacional	23
2.3.3	Creación de equipos técnicos y trabajo con expertos externos	24
2.3.4	Selección de organismos de implementación	25
2.4	Implementación del proyecto	27
2.4.1	Abogacía, información y sensibilización	27
2.4.2	Realizar una Evaluación/diagnóstico basado en los derechos humanos	28
2.4.2.1	Recolección de datos y revisión de políticas	28
2.4.2.2	Talleres de diagnóstico	30
2.4.2.3	Encuestas cualitativas	34
2.4.3	Monitoreo	37

Parte 3: Lecciones aprendidas desde una perspectiva del Equipo Global del Proyecto 40

Cuadros:	1: Definición de Pobreza: Estrategia de desarrollo a mediano plazo para Bosnia y Herzegovina (2004-2007)	8
	2: Los derechos humanos y el desarrollo: una sinergia retrasada	9
	3: Respeto, protección, satisfacción	12
	4: El entendimiento común	14
	5: Apoyo para los ODM	20
	6: Los derechos humanos en teoría – marco legal nacional e internacional	21
	7: Desafíos de la implementación: encontrar a la contraparte de gobierno adecuada	24
	8: Organismos de implementación – trabajo conjunto con las ONG	26
	9: Periódico Local: Debate sobre los objetivos de la ONU	28
	10: Ciclo de talleres en Morón	33
	11: Selecciones de encuestas cualitativas implementadas en Macedonia	34
	12: En una palabra: Programa de desarrollo municipal basado en los derechos humanos, RMAP_2006, PNUD BiH	36
	13: El HRBA y los indicadores	38

Agradecimientos

Este informe fue elaborado para el Grupo de Pobreza de la Dirección de Políticas de Desarrollo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo por Theodore Murphy, en estrecha colaboración con Dorothy Rosenberg, Julia Kercher and Carola Hausotter. Este informe analiza la información que se obtuvo antes de noviembre de 2006 a través de entrevistas por correo electrónico y teléfono, documentos de proyectos y tres talleres pertenecientes al proyecto piloto en cuestión. Los autores agradecen especialmente la dedicación y la claridad con la que muchas personas compartieron sus experiencias y perspectivas temáticas. Entre las personas que forman parte del PNUD se encuentran: Milena Leivi y Julián Bertranou (Oficina del Campo de Argentina); Aghassi Mkrtchyan y Narine Sahakyan (Oficina del Campo de Armenia); Pierre Kouhevi (Oficina del Campo de Benin); Stefan Priesner, Richard Marshall y Christian Hainzl (Oficina del Campo de Bosnia y Herzegovina); Susanne Milcher (Centro Regional de Bratislava); Isaac Kim y Oumar Diallo (Oficina del Campo de Cabo Verde); Chiara Liguori y Giuseppina Mazza (Oficina del Campo de Comores); Luca Renda, Natalia Garcia y Claudia Caicedo (Oficina del Campo de Ecuador); Viet Tu Tran (Oficina de Ginebra); Liljana Alceva (Oficina del Campo de Macedonia); y Francesco Notti (LAC SURF, Panamá). Entre las demás personas que han aportado información importante se encuentran Ana Vívori (Abuelas de Plaza de Mayo, Argentina); Gustavo Hurtado (Municipalidad de Morón, Argentina); y Rene Ramirez (Centro de Investigaciones del Milenio, Ecuador). Judy Grayson del Grupo de Pobreza proporcionó valiosos e importantes comentarios sustantivos y de editorial. Todo tipo de impacto positivo que este documento tenga en la política o programación se debe en primer lugar a los esfuerzos de todas estas personas.

Diseñado por Andrea Bolton, spunc, Alemania

Introducción

Como una compilación de las experiencias recientes del proyecto piloto "Operacionalización de los Enfoques basados en los Derechos Humanos para la Reducción de la Pobreza" este informe provisorio tiene como propósito contribuir con la comunidad de personas trabajando sobre el terreno que esté trabajando con un HRBA. Los destinatarios son las Oficinas de Campo del PNUD y Equipos Nacionales de la ONU que estén interesados en implementar un HRBA para la reducción de la pobreza, así como los profesionales y promotores a nivel regional y corporativo que estén interesados en obtener más información sobre las diferentes aplicaciones del HRBA para la reducción de la pobreza.

Este proyecto piloto comprende 8 Oficinas de Campo, en Europa Oriental, África y América Latina, que han comenzado a implementar un HRBA de diversas formas. Este proyecto, que fue financiado por el Ministerio de Alemania para la Cooperación y Desarrollo Económico, y lanzado en 2004, es una iniciativa conjunta del Grupo de Pobreza y del Grupo de Gobernabilidad Democrática, ambos pertenecientes a la Oficina del PNUD para el Desarrollo de Políticas y el Programa de Fortalecimiento de los Derechos Humanos (HURIST), un programa conjunto de la Oficina de Políticas de Desarrollo y la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos. El proyecto tiene como objetivo fortalecer la capacidad del PNUD y del Equipo de Coordinación de las Naciones Unidas (UNCT) para apoyar los esfuerzos de los gobiernos y otros actores públicos para la incorporación de un HRBA en las políticas y estrategias de reducción de la pobreza.

Algunas Oficinas de Campo han centrado sus actividades a nivel nacional por medio del trabajo con contrapartes nacionales y la sociedad civil para realizar actividades tales como revisiones del DELP desde una perspectiva de derechos humanos, análisis del marco legal nacional de los derechos humanos y la sensibilización de las contrapartes gubernamentales. Otros, se han centrado en el nivel local, fomentando actividades como talleres para el gobierno y la sociedad civil, encuestas cualitativas y capacitaciones para los medios de comunicación. Cada uno de los enfoques ha mostrado las fortalezas y las debilidades que pueden proporcionar lecciones para futuras programaciones. Este informe describe brevemente la variedad de los enfoques que se utilizaron, las actividades que se llevaron a cabo y las lecciones aprendidas.

La mayor parte de la información que se encuentra en esta publicación se recolectó durante tres Talleres realizados en Cotonou (Benin), Sarajevo (Bosnia & Herzegovina) y Quito (Ecuador) entre noviembre de 2005 y junio de 2006 donde las personas que participaron en el proyecto piloto a nivel nacional compartieron sus experiencias y desarrollaron capacidades. Esta publicación es un esfuerzo para agregarle valor a esas interacciones mediante una amplia difusión de los hallazgos.

Este documento se divide de la siguiente:

La Parte 1 contextualiza el HRBA;

La Parte 2 describe las actividades y las experiencias del proyecto piloto a nivel país, incluyendo lecciones aprendidas desde esa perspectiva;

La Parte 3 finaliza con las lecciones aprendidas desde una perspectiva del Equipo Global del Proyecto.

A lo largo de todo el documento se presenta información ilustrativa o complementaria en los cuadros. Esta información abarca antecedentes teóricos y normativos, sinopsis programáticas y las lecciones aprendidas desde la perspectiva de las Oficinas de Campo.

Parte 1:

Antecedentes y Contexto del Enfoque basado en los Derechos Humanos para la Reducción de la Pobreza

1.1: Los derechos humanos y la reducción de pobreza: Análisis de los vínculos

"Si rescatamos un alma en medio de la pobreza, estamos defendiendo los derechos humanos. Y si fracasamos en esta misión, estamos fracasando con los derechos humanos."

- Kofi Annan, ex Secretario General de las Naciones Unidas

El análisis de un Enfoque basado en los Derechos Humanos se ha iniciado con la observación de la relación entre los derechos humanos y la pobreza. La pobreza siempre se asocia con la carencia de medios - sin recursos, es extremadamente difícil satisfacer las necesidades más básicas. Sin embargo, este punto de vista no abarca la gama de dimensiones culturales, sociales y políticas del fenómeno. La pobreza es no sólo la ausencia de ingresos sino también la ausencia de bienes físicos y sociales tales como el empleo, la salud, la integridad física, la protección contra la intimidación y la violencia, la participación en el entorno social, político y cultural; y la posibilidad de llevar una vida con respeto y dignidad.

Los derechos humanos, por un lado, son garantías jurídicas universales que protegen a los individuos y a los grupos de las acciones y omisiones que interfieren con sus libertades y derechos fundamentales y con la dignidad humana. Como se encuentran codificados en los ordenamientos jurídicos internacionales, regionales y nacionales, los derechos humanos comprenden los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales. Aunque los derechos individuales generalmente se distinguen el uno del otro, son interdependientes: el ejercicio de un derecho depende y contribuye al goce de otros derechos. La prohibición del derecho a la educación, por ejemplo, reduce la posibilidad del goce de un empleo decente.

La pobreza se encuentra en el nexo de esta interdependencia: es tanto una causa como una consecuencia del incumplimiento de todas las categorías de los derechos humanos. Por una parte, sin una cantidad mínima de recursos materiales y bienes físicos y sociales, es imposible gozar de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales o culturales. Por ejemplo, si la familia de una niña no puede afrontar las cuotas o el uniforme del colegio, ésta no podrá ejercer su derecho a la educación. Por otra parte, el incumplimiento de los derechos humanos impide que los individuos escapen de la pobreza. Si esta niña no goza de los derechos a la educación, tendrá menos posibilidades de tener las capacidades necesarias para encontrar un trabajo decente que le posibilite salir de la pobreza.



La definición de pobreza adoptada para la Estrategia de Desarrollo a Mediano Plazo ("Medium Term Development Strategy"; MTDS) para ByH es un ejemplo de la evolución del concepto de pobreza en diversas dimensiones, incluso genera vínculos entre la pobreza y los derechos humanos.

"La pobreza es la falta de las condiciones previas básicas para llevar una vida digna. Puede manifestarse de diversas maneras, entre ellas: falta de ingresos y recursos suficientes para asegurar una existencia viable; hambre y desnutrición, problemas de salud, falta de acceso o acceso limitado a la educación y a otros servicios fundamentales; aumento de la mortalidad, incluyendo la mortalidad por enfermedad; desamparo y condiciones inadecuadas de una vivienda; entorno inseguro, discriminación social y aislamiento."

La MTDS destaca que: "La multidimensionalidad de la pobreza como fenómeno nos permite observarla como una condición caracterizada por la escasez duradera o crónica de recursos, habilidades, elecciones, seguridad y poder para obtener un estándar de vida adecuado y gozar de los derechos cívicos, económicos, políticos, culturales y sociales."

Esta visión de la reducción de la pobreza y los derechos humanos como dos elementos interrelacionados ha tomado prominencia en los últimos años. La Declaración de Viena y el Programa de Acción, adoptados por la Conferencia Mundial sobre los Derechos Humanos en Viena en 1993, fue una importante iniciativa que combinó los dos conceptos afirmando que "la pobreza extrema y la exclusión social constituyen un atentado contra la dignidad humana y que urge tomar medidas para comprender mejor la pobreza extrema y sus causas, en particular las relacionadas con el problema del desarrollo, a fin de promover los derechos humanos de los más pobres."¹

El Informe de Desarrollo Humano 2000 estudió el concepto más profundamente y declaró que la pobreza es una violación de la libertad, y que la eliminación de la pobreza debería abordarse como un derecho básico y un derecho humano.²

La Nota Práctica del PNUD sobre la Reducción de Pobreza y los Derechos Humanos (2003) realizó una declaración aún más fuerte, utilizando en su frase de apertura una cita de Mary Robinson, Alto Comisionado para los Derechos Humanos (1997-2002), que afirma "Cuando me preguntan cuál es la violación del derecho humano más seria en el mundo hoy, mi respuesta es consistente: la pobreza extrema."

A pesar de esta creciente convergencia conceptual respecto de los derechos humanos y la pobreza, aún queda mucho por hacer para obtener una aceptación programática del vínculo entre ambos conceptos. Colocando los esfuerzos para reducir la pobreza dentro del marco de los derechos humanos, el HRBA representa un avance vital para el cumplimiento de las sinergias entre ambas disciplinas, y para el logro de los objetivos de cada uno.

1 Asamblea General de las Naciones Unidas (1993). *Declaración de Viena y Programa de Acción. Conferencia Mundial sobre los Derechos Humanos.*

2 PNUD (2000). *Informe sobre el Desarrollo Humano: Derechos humanos y Desarrollo Humano.* Nueva York.

La Reducción de la pobreza es un elemento principal dentro un objetivo más amplio, el desarrollo. De forma similar, el vínculo entre los esfuerzos para reducir la pobreza y los problemas relacionados con los derechos humanos se pueden definir como parte de un vínculo más amplio entre los derechos humanos y el desarrollo en los marcos legales y normativos internacionales, una asociación que sólo recientemente se volvió evidente.

El concepto moderno de los derechos humanos surgió en el período posterior a la Segunda Guerra Mundial, cuando en respuesta a las atrocidades acontecidas, como asesinatos masivos de civiles, los estados decidieron emprender los proyectos de creación de las Naciones Unidas y codificar los principios de los derechos humanos en un marco acordado político, moral y legal.

La Guerra Fría, no obstante, con sus intratables diferencias ideológicas y políticas, frenó los esfuerzos para crear un marco común para todos los derechos humanos. En las Naciones Unidas y en las políticas internacionales en general, los países "Occidentales" tenían una tendencia a centrarse en los derechos políticos y civiles, mientras que los países "Orientales" priorizaban los derechos económicos, sociales y culturales con énfasis en el desarrollo. Ninguna parte reconoció la validez de la visión del otro, y la Asamblea General aceptó la cisma en 1966, acordando una convención separada para cada una de las dos esferas.³ Se había trazado así, por causas políticas, una división entre los derechos políticos y civiles por un lado, y los derechos sociales y económicos por el otro, que permanecería durante décadas.

Cuando la Guerra Fría llegó a su fin, surgió la tan esperada oportunidad de reconsiderar las viejas diferencias. En 1986 la Asamblea General realizó una declaración reivindicando el derecho humano al desarrollo, y una serie de esfuerzos internacionales durante los años 90 derrumbó la barrera conceptual y política que segregaban a las diferentes categorías de los derechos.⁴

El elemento más importante fue una serie de tratados internacionales vinculantes, en particular la Conferencia Mundial de Viena de 1993 sobre los Derechos Humanos, que reafirmó las obligaciones que los estados tienen hacia los ciudadanos, y analizó los diferentes tipos de derechos dentro de un marco común.

Los desarrollos a nivel internacional se reflejaron a nivel nacional hacia finales de siglo, cuando los países comenzaron a consagrar los derechos humanos y el desarrollo en sus constituciones. Además, muchos ratificaron los tratados de los derechos humanos de la Naciones Unidas o la Carta de las Naciones Unidas como elementos constitutivos de la ley nacional, aún reemplazándola en muchos casos. Hasta la fecha, cada estado miembro de las Naciones Unidas ha ratificado al menos uno de los siete tratados fundamentales de las Naciones Unidas, y ocho de cada diez estados han ratificado cuatro o más (ver página siguiente).

3 Los dos pactos son:
Asamblea General de las Naciones Unidas (1966). *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*.
Asamblea General de las Naciones Unidas (1966). *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*.

4 Asamblea General de las Naciones Unidas (1986). *La Declaración del Derecho al Desarrollo*.

Los Siete Tratados "Fundamentales" Internacionales de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas

Tratado	Fecha de adopción	Estados partes	Órgano de monitoreo
Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (ICCPR)	1966	155	Comité de Derechos Humanos
Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (ICESCR)	1966	152	Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial (CERD)	1965	170	Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial
Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Contra la Mujer (CEDAW)	1979	181	Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer
Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (CAT)	1984	141	Comité contra la Tortura
Convención sobre los Derechos del Niño (CRC)	1989	192	Comité de los Derechos del Niño
Comité para la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migrantes y de sus Familiares (CMW)	1990	34	Comité de Derechos de los Trabajadores Migrantes

Fuente: Base de datos de los tratados de las Naciones Unidas, <http://untreaty.un.org/English/access.asp> (consultada el 21 de febrero 2006). Todos los países han ratificado por lo menos uno de los siete tratados fundamentales sobre los derechos humanos de las Naciones Unidas, y un 80 por ciento ha ratificado cuatro o más de estos tratados.

La Declaración del Milenio resumía el consenso emergente al definir el desarrollo y los derechos humanos como interrelacionados y reforzándose mutuamente, y colocando los esfuerzos hacia el logro de ambos en el centro de la agenda internacional. Firmada por 189 Estados Miembro de la ONU en la Cumbre del Milenio en septiembre de 2000, la Declaración reafirma y formaliza un compromiso internacional con los valores fundamentales de libertad, igualdad, solidaridad, paz, seguridad e imperio de la ley.

En reconocimiento a la necesidad de traducir este compromiso en acción, una amplia consulta interagencial confirmó la aceptación de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Los ODM son ocho objetivos concretos, con plazos estipulados, cuantificables y 18 metas, respaldadas por 48 indicadores, para ser utilizados para monitorear el progreso. Los ODM definen resultados acumulativos, que sirven como indicadores proxy, por medio de la medición de los resultados de acciones o procesos complejos que son difíciles o imposibles de estandarizar y cuantificar en forma precisa. Los objetivos y las metas se eligieron con el fin de ser claros y concretos, y los indicadores se seleccionaron en base a datos recolectados en forma rutinaria por países en desarrollo para evitar imponer cargas adicionales a la ya exigida capacidad institucional. Los ODM se superponen en forma significativa con los derechos humanos en el sentido que ambos tienen como objetivo promover y encaminar la realización progresiva de ciertos derechos humanos, especialmente los derechos económicos y sociales, a menudo desatendidos.

En el informe de 2005 "Un concepto más amplio de la libertad" ("In Larger Freedom"), Kofi Annan reforzó el vínculo entre el desarrollo -incluyendo la iniciativa de los ODM- y los derechos humanos. Este informe afirma que los desafíos de los derechos humanos, el desarrollo y la seguridad están tan íntimamente relacionados que ninguno puede ser abordado efectivamente en forma aislada de los demás.⁵

5 Secretario General de las Naciones Unidas (2005). *In Larger Freedom - Towards Development, Security and Human Rights for All*. Nueva York.

1.2: ¿Qué es el Enfoque basado en los Derechos humanos para la Reducción de pobreza?

Un Enfoque basado en los Derechos Humanos utiliza la legislación de los derechos humanos como un marco para el logro de la Reducción de la pobreza. Lo hace por medio de la aplicación de los valores intrínsecos (por ejemplo, la no discriminación y la participación) y los principios básicos de los derechos humanos (tales como la indivisibilidad y la interdependencia de los derechos humanos, los roles de los titulares del deber y de los titulares de derechos) en la planificación, implementación, monitoreo y evaluación de los programas y proyectos para la reducción de la pobreza. Los significados de estos valores y principios para la práctica basada en los derechos humanos se describen a continuación:

1.2.1: Universalidad, no discriminación y atención a los grupos vulnerables

Los individuos nacen con derechos humanos y tienen derecho a ellos simplemente por ser seres humanos. La universalidad y la no discriminación para un HRBA implican que todos los individuos, independientemente de sus atributos personales como la etnia o área de residencia, deben recibir acceso a todos los procesos y beneficios de la asistencia al desarrollo y los bienes y políticas públicas. La programación no puede dirigirse sólo a aquellos que tienen más posibilidades de alcanzarla. Esto significa que los procesos de HRBA deben comprender esfuerzos especiales para identificar grupos vulnerables y marginados.

1.2.2: Participación, empoderamiento, transparencia y rendición de cuentas

El marco internacional de los derechos humanos sostiene que cada persona y todos los pueblos poseen el derecho a participar en diversos procesos civiles, económicos, sociales y políticos cuyas decisiones o acciones afecten sus vidas. Esto resulta sumamente importante en el área de la reducción de pobreza. Los profesionales del desarrollo coinciden en que los grupos más vulnerables y marginados generalmente son los más desfavorecidos en los esfuerzos por reducir la pobreza. Esto se debe generalmente a las dificultades para reconocer las necesidades de los pobres; en muchos casos también se debe a las barreras discriminatorias que impiden el acceso a los bienes sociales disponibles. El HRBA implica apoyar los esfuerzos para integrar a estos grupos en el proceso de políticas, desde los análisis de necesidades para diseñar las políticas hasta el monitoreo de impacto. Reconoce que los ciudadanos deben tener la posibilidad de ser agentes en vez de destinatarios pasivos de la reducción de pobreza.

La participación le suma transparencia al proceso de políticas, lo que incrementa la sensibilización hacia los compromisos e incumplimientos del gobierno. Esta transparencia es una herramienta que se puede utilizar para responsabilizar a los gobiernos. La rendición de cuentas se fortalece con un HRBA a través de la identificación explícita de los "titulares del deber" y los "titulares de derechos" para cada derecho, y los vínculos de rendición de cuentas entre ambos grupos. Los titulares del deber son las partes interesadas que tienen la responsabilidad principal de tomar medidas para garantizar que los derechos humanos sean respetados, protegidos y satisfechos para todos. Dentro de estas medidas se encuentran las acciones positivas que el titular de deberes debe tomar, como aprobar las legislaciones y asignar fondos para incrementar el acceso al agua potable, y también las acciones negativas que el titular de deberes debe eludir, como negar el acceso a la educación por motivos de raza o género (ver el Cuadro 3). Por otro lado, los individuos y las comunidades son titulares de derechos. Dentro del proceso de cumplimiento de los derechos de las personas, los titulares de derechos poseen el derecho así como la responsabilidad de participar en los procesos de toma de decisiones que afectan su existencia, y de monitorear la implementación y efectividad de los mismos.

Las obligaciones de los Estados, de acuerdo a la ley de derechos humanos, se dividen generalmente en tres clases: **respetar, proteger y satisfacer** los derechos humanos:

- **Respetar** los derechos humanos significa simplemente no intervenir en su goce. Por ejemplo, los Estados deben abstenerse de realizar desalojos forzados y no restringir arbitrariamente el derecho a votar o la libertad de asociación.
- **Proteger** los derechos humanos significa adoptar las medidas necesarias para garantizar que las terceras partes no interfieran en su goce. Por ejemplo, los Estados deben proteger la accesibilidad a la educación asegurándose de que los padres y los empleadores no impidan que las niñas acudan a la escuela.
- **Satisfacer** los derechos humanos significa tomar las medidas en forma progresiva para satisfacer el derecho en cuestión. Esta obligación en algunas ocasiones se subdivide en obligaciones para facilitar y proporcionar los medios necesarios para la realización del derecho. La primera se refiere a la obligación que el Estado tiene de comprometerse en forma proactiva en actividades que fortalezcan la capacidad de las personas para satisfacer sus propias necesidades, como crear condiciones en las que el mercado pueda proporcionar los servicios de atención sanitaria que demanda la población. La obligación de "proporcionar los medios necesarios" va un paso más allá, pues supone la prestación directa de servicios si los derechos en cuestión no pueden cumplirse de otro modo, por ejemplo compensar las carencias del mercado o ayudar a grupos que no cuentan con la posibilidad de atender sus propias necesidades.

La legislación de los derechos humanos reconoce que la falta de recursos puede impedir la realización de los derechos humanos. Por consiguiente, algunas obligaciones de derechos humanos tienen carácter progresivo mientras que otras son inmediatas. Respecto de los derechos económicos, sociales y culturales, los Estados tienen la obligación fundamental de satisfacer el nivel mínimo esencial de cada derecho. Este nivel no puede determinarse en forma abstracta, se trata de una tarea nacional que se debe emprender conforme a los principios de los derechos humanos. Sin embargo, en cualquier situación en la que un número importante de personas esté siendo privada de su derecho a la salud, la vivienda o el alimento, por ejemplo, el Estado tiene la obligación de demostrar que está utilizando todos los recursos disponibles, incluso solicitando asistencia internacional en caso necesario, para satisfacer esos derechos. Para los derechos socioeconómicos las siguientes obligaciones tienen **efecto inmediato**:

- La obligación de no **discriminar** entre distintos grupos de personas en el cumplimiento de los derechos en cuestión;
- La obligación de **adoptar medidas** (incluso elaborando estrategias y programas específicos) dirigidas deliberadamente al cumplimiento pleno de los derechos en cuestión; y
- La obligación de **monitorear** los progresos en el cumplimiento de los derechos humanos. Deben existir mecanismos accesibles de reparación en los casos en que se haya infringido algún derecho.

**Extracto del OACDH (2006). Frequently Asked Questions on a Human Rights-Based Approach to Development Cooperation (Preguntas frecuentes sobre un Enfoque basado en los Derechos Humanos para la Cooperación al Desarrollo).*

El concepto de rendición de cuentas obviamente suscita un cuestionamiento acerca de los mecanismos de aplicación. A nivel internacional, no existen soluciones judiciales para las violaciones de los derechos humanos de los individuos (solamente existen sistemas regionales y tribunales como la Corte Europea de Derechos Humanos). No obstante, a nivel local, una gran cantidad de países tiene legislaciones que proporcionan recursos legales para las violaciones de los derechos humanos. Ciertamente, existen muchos casos en que los ciudadanos han logrado obtener resarcimiento legal en el sistema judicial nacional contra el gobierno nacional o local por las violaciones contra los derechos como el derecho a una vivienda adecuada.⁶ A menudo, se cita la India como el país en donde el litigio de interés público ha contribuido a la defensa de los derechos.⁷

Sin embargo, es importante destacar que la rendición de cuentas en el contexto de un HRBA va más allá de la esfera estrictamente legal. Un HRBA para la reducción de la pobreza puede ayudar a generar presión política para que los gobiernos investiguen y actúen sobre las necesidades de los pobres, y para que generen responsabilidad en todos los actores involucrados en el proceso de desarrollo, desde las entidades gubernamentales hasta las organizaciones de la sociedad civil y los mismos pobres. Además de este uso constructivo de la abogacía, existen otras medidas potenciales para mejorar la rendición de cuentas de los titulares del deber, como el monitoreo de los derechos humanos o el desarrollo de los estándares de desempeño organizacional para las entidades gubernamentales. Junto con el empoderamiento y la participación, estas medidas pueden crear una cultura de conformidad que puede conducir a cambios significativos que no siempre requieren o dependen de las disposiciones o efectividad de los sistemas de administración judicial.

1.2.3: Indivisibilidad e interdependencia

El principio de indivisibilidad de los derechos humanos reconoce que ningún derecho humano es inferior a otro. Los derechos económicos, sociales y culturales deben ser respetados, protegidos y cumplidos en las mismas condiciones que los derechos civiles y políticos. El principio de interdependencia de los derechos reconoce que el cumplimiento de un derecho depende y contribuye al cumplimiento del otro. Por ejemplo, garantizar el derecho a la educación primaria contribuye al goce del derecho a tener una vida digna. Para un HRBA, estos principios juntos implican que se deben realizar esfuerzos para cumplir diferentes tipos de derechos al mismo tiempo.



6 Ver Centre on Housing Rights and Evictions (2003), *(Centro por el Derecho a la Vivienda y contra el Desalojo), Litigating Economic, Social and Cultural Rights: Achievements, Challenges and Strategies*. Ginebra

7 Ver Steiner, Henry J. and Alston, Philip (2000), *International Human Rights In Context: Law, Politics, Morals*, 2da edición, Oxford: Oxford University Press.

Parte 2:

Operacionalización del Enfoque basado en los Derechos Humanos para la Reducción de Pobreza a nivel nacional o subnacional

2.1: Antecedentes programáticos

El desarrollo conceptual de los HRBA ha cambiado considerablemente el trabajo de las agencias de la ONU. El Programa de Reforma de las Naciones Unidas, que fue lanzado en 1997, llamó a todas las agencias de la ONU a apoyar el fortalecimiento de los derechos humanos por medio de sus actividades y programas. El PNUD y la OACDH respondieron al año siguiente con un Memorando de Entendimiento proveyendo las bases para un aumento significativo de la programación sobre derechos humanos, principalmente por medio del programa HURIST, el cual fue establecido con el objeto de brindar fondos y servicios de expertos a las Oficinas de Campo del PNUD para una variedad de actividades, con el fin de fortalecer los derechos humanos en general e implementar un enfoque basado en los derechos humanos para el cumplimiento del programa de desarrollo.

Otros organismos también comenzaron a transversalizar los derechos humanos, y en el año 2003 las agencias de la ONU se reunieron para llegar a un amplio consenso. El resultante Entendimiento Común de las Naciones Unidas estableció los principios esenciales del Enfoque basado en los Derechos Humanos para todas las agencias de la ONU.⁸ Luego, fueron subsecuentemente integrados a los lineamientos para los procedimientos del CCA/MANUD.

Cuadro

4

El Entendimiento Común de la ONU de un Enfoque basado en los Derechos Humanos para la Cooperación al Desarrollo

El Entendimiento Común de las Naciones Unidas afirma que "Las Naciones Unidas se fundaron sobre los principios de paz, justicia, libertad y derechos humanos" y que "la democracia, el desarrollo y el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales son interdependientes y se refuerzan mutuamente." Por consiguiente, todas las agencias de la ONU deben adherir a los siguientes lineamientos:

- 1) Todos los programas de cooperación al desarrollo, las políticas y la asistencia técnica deben fomentar la realización de los derechos humanos tal y como establecidos en la Declaración Universal de Derechos Humanos y otros instrumentos internacionales de derechos humanos.
- 2) Los estándares que se incluyen en la Declaración Universal de Derechos Humanos y en otros instrumentos internacionales, así como los principios derivados de los mismos, guiarán toda la programación y cooperación al desarrollo en todos los sectores y en todas las fases del proceso de programación.
- 3) La cooperación al desarrollo contribuye al desarrollo de las capacidades de los 'titulares del deberes' para cumplir con sus obligaciones y de las capacidades de los 'titulares de derechos' para reclamar por sus derechos.

8 Naciones Unidas (2003). *El Enfoque basado en los Derechos Humanos para la Cooperación del Desarrollo. Hacia un Entendimiento Común entre las Agencias de la ONU*, Nueva York.

Además, el Entendimiento Común estipula que los principios de los derechos humanos orientan toda la programación en todas las fases del proceso de programación, inclusive la evaluación y el análisis, la planificación y el diseño de programas (incluyendo la determinación de metas, objetivos y estrategias), la implementación, el monitoreo y la evaluación. Estos principios abarcan lo siguiente:

- **Universalidad e inalienabilidad:** Los derechos humanos son universales e inalienables. Todas las personas en todos los lugares tienen derecho a ellos. Nadie puede renunciar a ellos voluntariamente, ni puede despojar a otras personas de ellos. Como se afirma en el artículo 1 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, "Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos".
- **Indivisibilidad:** Los derechos humanos son indivisibles. Sean de carácter civil, cultural, económico, político o social, todos ellos son inherentes a la dignidad de toda persona. En consecuencia, todos ellos tienen el mismo estatus en tanto derechos y no pueden ser clasificados, a priori, por orden jerárquico.
- **Interdependencia e interrelación:** El cumplimiento de un derecho a menudo depende, totalmente o en parte, del cumplimiento de otros. Por ejemplo, el cumplimiento del derecho a la salud puede depender, en ciertas circunstancias, del cumplimiento del derecho a la educación o del derecho a la información.
- **Igualdad y no discriminación:** Todos los individuos son iguales como seres humanos en virtud de la dignidad intrínseca de cada persona. Todos los seres humanos deben gozar de sus derechos humanos sin discriminación de tipo alguno, por motivos de raza, color, sexo, origen étnico, edad, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, discapacidad, propiedades, nacimiento u otra condición, tal y como explican los órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos.
- **Participación e inclusión:** Todas las personas y todos los pueblos tienen derecho a una participación activa, libre y significativa, a la contribución y al goce del desarrollo civil, económico, social, cultural y político en el que puedan cumplirse los derechos y las libertades fundamentales.
- **Rendición de cuentas e imperio de la Ley:** Los Estados y otros titulares de deberes deben rendir cuentas en relación con la observancia de los derechos humanos. A este respecto, deben cumplir las normas y los principios legales consagrados en los instrumentos de derechos humanos. Cuando no lo hacen, los titulares de derechos cuyos derechos se han infringido pueden entablar un procedimiento ante un tribunal competente u otra instancia judicial de conformidad con las normas y procedimientos previstos en la legislación.

El proyecto piloto que se describe en este informe es una aplicación del Entendimiento Común de la ONU a la programación para la reducción de la pobreza. De esta forma, es uno de los "próximos pasos" que se desprende de ese acuerdo, es el comienzo de la incorporación explícita de los principios de los derechos humanos en las estrategias de reducción de la pobreza a nivel nacional y subnacional.

Aún dentro del marco del Entendimiento Común de la ONU, las herramientas y las actividades que conforman un HRBA son variadas y deben ser seleccionadas de acuerdo a las circunstancias y metas de las agencias de la ONU, las contrapartes gubernamentales y otros grupos de interés. La mayor parte del resto de este informe se dedica a la presentación de las actividades que las Oficinas de Campo piloto han realizado en la preparación e inicio de la implementación de sus proyectos sobre HRBA. La sección 2.2 proporciona una breve sinopsis de cada proyecto; la sección 2.3 trata sobre la preparación del proyecto; y la sección 2.4 describe la implementación del proyecto.

2.2: Perspectiva general de los proyectos piloto

Los proyectos se presentan en dos categorías: los que se centran en el nivel nacional, y los que se centran en el nivel local.

2.2.1: Nivel nacional – influencia en el DELP

Uno de los componentes principales de este proyecto es el intento de influenciar el Documento Estrategia para la Reducción de Pobreza (DELP). Los DELP, que fueron adoptados por el Banco Mundial y el FMI como marcos para efectuar préstamos, describen las políticas y los programas macroeconómicos, estructurales y sociales para fomentar el crecimiento y reducir la pobreza, así como las necesidades de financiamiento externo que se relacionan con estos. El objetivo declarado de la iniciativa es promover las estrategias de reducción de la pobreza que son:⁹

- **Impulsadas por los propios países**, incluyendo una amplia participación.
- **Integrales** en el reconocimiento de la naturaleza multidimensional de la pobreza.
- **Orientadas a los resultados** y centradas en los resultados que benefician a los pobres.
- Basadas en la participación coordinada de los **socios** en el desarrollo.
- Basadas en una perspectiva **a largo plazo** para la reducción de la pobreza.

Debido al fuerte peso en los procesos de planificación y movilización de recursos para el desarrollo, el DELP reviste gran importancia estratégica para los esfuerzos hacia la reducción de la pobreza global – y el trabajo del PNUD. Una evaluación del PNUD sobre su participación en el proceso del DELP llevada a cabo en el año 2003, detectó que se había progresado muy poco en los objetivos mencionados, y recomendó que el PNUD buscara otras formas de involucrarse más. Esta recomendación dio lugar a una serie de iniciativas diseñadas para incrementar el rol del PNUD en el proceso del DELP, y para obtener una mejor alineación del DELP con los ODM.¹⁰ Este proyecto piloto continúa con la recomendación – una parte significativa de la actividad del proyecto se relaciona con el análisis del proceso del DELP desde una perspectiva de derechos humanos y con los esfuerzos para integrar el proceso de DELP con los principios de los derechos humanos y del desarrollo humano. Aquí se presentan sinopsis de los países que participan:

Comores:

El gobierno de Comores presentó un DELP provisorio en octubre de 2005, y el equipo piloto en ese país detectó la oportunidad dentro del proyecto piloto para proporcionar opiniones a las autoridades a medida que avanzan en la creación completa del DELP. Para realizarlo, el equipo ha organizado talleres con los objetivos de capacitar y sensibilizar a las contrapartes gubernamentales sobre el HRBA y analizar el proceso provisorio del DELP para determinar cómo se puede integrar el HRBA en el proceso de DELP y en futuras actividades de planificación. Como resultado, el equipo recomendó que el DELP incorpore planes para intervenir en cada sector socioeconómico, así como en las áreas de gobernabilidad y justicia. En forma paralela, el equipo está trabajando en la formulación de una metodología que tiene como propósito aumentar la participación de los grupos vulnerables en los procesos de planificación que tendrán un impacto en sus propias vidas. Además, el equipo de Comores colaborará con el gobierno para asegurarse de que los hallazgos de la revisión del proceso del DELP se incorporen al DELP final y para que la metodología se implemente con efectividad. Finalmente, trabajarán para apoyar la integración de un HRBA en el Marco de Asistencia al Desarrollo de las Naciones Unidas 2008-2012 (MANUD).

⁹ Banco Mundial (2004). *The Poverty Reduction Strategy Initiative. An Independent Evaluation of the World Bank's Support through 2003*. Washington.
¹⁰ Ver, por ejemplo: PNUD (2006), *How-to-Guide for MDG-based National Development Strategies*, <http://www.undp.org/mdg/guide>;
UN Millennium Project (2005), *Preparing National Strategies to Achieve the Millennium Development Goals - A Handbook*, <http://www.undp.org/poverty/tools.htm>

Ecuador:

El equipo piloto de Ecuador realizó un seminario con expertos temáticos, representantes de la sociedad civil y participantes gubernamentales para analizar el HRBA y evaluar los enfoques actuales para el desarrollo, incluyendo el proceso de DELP, desde la perspectiva de derechos humanos. También están realizando entrevistas cualitativas para evaluar las perspectivas de los ciudadanos en lo referente a pobreza y desarrollo.

Cabo Verde:

El gobierno de Cabo Verde recientemente finalizó el Documento Estrategia de Crecimiento y Reducción de Pobreza (GPRSP) para el nivel nacional, y el equipo piloto decidió abogar por la incorporación de un HRBA en el próximo GPRSP, mediante el desarrollo de un conjunto de lineamientos de derechos humanos; la sensibilización del gobierno, la sociedad civil y el Equipo Nacional de la ONU en lo que se refiere al HRBA; y la elaboración de un análisis de costos para la integración de un HRBA.

2.2.2: Nivel local – énfasis en las estrategias para el desarrollo municipal

La localización de las estrategias de desarrollo basadas en los ODM es otro proceso importante del desarrollo humano. A pesar de que la creación de estas estrategias a nivel nacional es una iniciativa importante en este proceso, también es esencial que las municipalidades y las entidades subnacionales desarrollen estrategias que satisfagan sus situaciones o necesidades particulares. El proyecto piloto en cierta forma intenta incorporar un HRBA a estos procesos a nivel municipal, como se ejemplifica en los siguientes países:

Argentina:

Debido a la fuerte autonomía fiscal y política que existe a nivel local en Argentina, el equipo piloto decidió centrarse en las municipalidades. Al trabajar con una ONG conocida como organismo de implementación, el equipo piloto reunió a los participantes gubernamentales y a las organizaciones de la sociedad civil para trabajar en tres talleres participativos en tres municipalidades, con el fin de evaluar cualitativamente las prioridades de los ciudadanos y analizar los enfoques de las políticas. La segunda etapa del proyecto se encuentra en proceso ahora, y consiste en realizar talleres participativos para analizar y definir las estrategias para la reducción de la pobreza local para estas ciudades. Al mismo tiempo, el organismo de implementación está planeando realizar una presentación sobre sus experiencias en Mercociudades, un grupo regional de gobiernos municipales y organizaciones de la sociedad civil.

Bosnia y Herzegovina (BiH):

El equipo BiH decidió situar su proyecto piloto en el contexto más amplio de su programa de planificación municipal basada en los derechos humanos, que se encuentra en proceso desde el año 2002. El proyecto comprende los siguientes componentes: evaluación y planificación, implementación y desarrollo de políticas, con la construcción de capacidades a través de estos tres componentes. Hasta la fecha, el Programa de Desarrollo Municipal basado en los Derechos Humanos (RMAP) ha realizado evaluaciones en 21 municipalidades y ha facilitado la creación de 15 estrategias para el desarrollo local basado en los derechos humanos, que contienen planes de acción específicos con proyectos y medidas concretas. Además, las municipalidades recibirán asistencia técnica y financiamiento inicial para la implementación de los proyectos prioritarios de sus estrategias de desarrollo basadas en los derechos humanos. El equipo BiH está utilizando este proyecto piloto para focalizarse en el perfeccionamiento y la difusión de la metodología RMAP. También, desarrollarán un plan para que los grupos de discusión amplíen su entendimiento cualitativo sobre la pobreza a nivel municipal.



Uno de los cinco grupos de trabajo del HRBA a nivel local en Gorazde, Bosnia y Herzegovina, realizando un análisis FODA en el proceso de desarrollo de una estrategia municipal basada en los derechos humanos. La sociedad civil y el gobierno municipal se encuentran representados.

Benín:

El equipo piloto de Benin observó que uno de los desafíos más complejos para la reducción sostenible de la pobreza ha sido la dificultad de operacionalizar planes de desarrollo a nivel local; por lo tanto, propusieron utilizar el proyecto piloto para enfrentar ese desafío. El equipo realizó talleres participativos en dos ciudades, en donde la sociedad civil y las contrapartes gubernamentales analizaron el impacto del proceso de DELP a nivel local, y estudiaron si el diseño y la ejecución del DELP reflejaban correctamente los principios de los derechos humanos. Mientras que se realizan los preparativos para comenzar el proceso de DELP II, el equipo articulará las observaciones realizadas en los talleres con un análisis más profundo, a fin de publicar un estudio que realice sugerencias para el segundo DELP. Posteriormente, este estudio será utilizado para encabezar una campaña de abogacía para vincular los derechos humanos y las estrategias de reducción de la pobreza.

Macedonia:

El Informe de los ODM 2004 de Macedonia se centró en los beneficios de la descentralización para el desarrollo humano, y el equipo piloto decidió continuar con ese tema. Para ello, eligieron trabajar en tres municipalidades donde la participación fue evaluada como débil y en donde las disparidades de género son acentuadas. Colaboraron con el Instituto Ludwig Boltzmann para desarrollar cuestionarios básicos, y los utilizaron para entrevistar a 150 familias vulnerables/ marginadas en cada una de las tres municipalidades. Los resultados se utilizarán para identificar las prioridades desde una perspectiva de HRBA durante los talleres de planificación, involucrando Grupos Locales de Liderazgo que incluyan a funcionarios gubernamentales y organizaciones de la sociedad civil. El equipo también está realizando un estudio del marco nacional e internacional para utilizarlo como antecedente para el proceso de planificación.

Armenia:

Dado que en Armenia el proceso de localización de los ODM se encuentra en progreso, el equipo piloto decidió desarrollar un cuestionario a nivel local. El mismo tiene como propósito identificar las condiciones y las necesidades de los grupos marginados de la población. Las muestras representativas de cada una de las diez Marzes (provincias) y Yerevan (la capital) se generarán para obtener información que pueda ser útil y ayudar al gobierno de Armenia a desarrollar la localización de las metas para los ODM nacionales.

A continuación, presentamos una descripción más detallada de las actividades principales de los proyectos piloto a nivel local y nacional, clasificados de acuerdo al tipo de actividad. Para cada tipo de actividad, presentamos una sinopsis de las experiencias más relevantes de los equipos piloto. La diversidad de actividades no permite realizar una fácil clasificación, no obstante, intentamos separarlas en dos etapas: "Preparación del Proyecto" e "Implementación del Proyecto". Dada la interdependencia de las actividades, es natural que exista una superposición considerable.

2.3: Preparación del proyecto

2.3.1: Potenciación del marco normativo y legal

Como se ha mencionado anteriormente, el HRBA se basa en las normas de las declaraciones internacionales y, en la mayoría de los casos, en las constituciones nacionales. Este marco no es meramente conceptual, en la práctica ofrece una cantidad de beneficios fundamentales para las estrategias de reducción de la pobreza, tales como:

- **Valor agregado y credibilidad para los ODM**
 - garantizando que los ODM son interpretados como parte de un marco más amplio y global, incluyendo los principios de los derechos humanos (Ver el Cuadro 5).
- **Mayor legitimidad de la demanda para que la reducción de la pobreza sea un objetivo de política primaria**
 - destacando las obligaciones legales que los estados han firmado para los instrumentos internacionales y nacionales (Ver el Cuadro 6).
- **Mayor abogacía**
 - a través del compromiso con los grupos de la sociedad civil que tienen legitimidad en los discursos de los derechos, pero que no se han centrado en la reducción de la pobreza como parte de su misión (Ver el Cuadro 8).

Los proyectos piloto se refieren en forma consistente al marco normativo y legal en los documentos de sus proyectos. El siguiente documento de proyecto del Ecuador es un ejemplo:

"La Constitución de Ecuador (1998) se encuentra entre las más integrales y avanzadas en lo que respecta a la protección fundamental de las libertades y los derechos humanos de América Latina. En su Artículo 16, la Constitución afirma que el más alto deber del Estado consiste en respetar y hacer respetar todos los derechos humanos contenidos en ella. A nivel internacional Ecuador ha ratificado todos los principales tratados internacionales y regionales sobre los derechos humanos sin reservas.... El estado ha creado también, en diciembre de 2002, por decreto, la Comisión de Coordinación Pública para los Derechos Humanos dentro del Ministerio de Asuntos Internacionales."

Como se describe a continuación, el marco normativo y legal es una referencia y una herramienta esencial para muchas actividades del proyecto del HRBA.

Bien recibidos por varios sectores, los ODM también han generado cierto criticismo. Las críticas comprenden un amplio espectro de preocupaciones, yendo desde el hecho que los ODM son muy ambiciosos hasta que son poco exigentes, o que son impuestos desde afuera, e incluso más importante aún, que no reflejan íntegramente los conceptos de los derechos humanos.

Un HRBA implica una lectura más productiva de los ODM. Sus procesos y mecanismos participativos permiten que los gobiernos y la sociedad civil trabajen juntos para adaptar los ODM a sus necesidades y al contexto cultural. Este proceso puede profundizar el apoyo a los ODM en la teoría y en la práctica.

Luca Renda, Representante Residente Adjunto del PNUD Ecuador, explicó este fenómeno tal como ocurre en dicho país:

“Ecuador ha progresado significativamente al incorporar los ODM a la agenda pública. Sin embargo, ningún nivel está del todo satisfecho con los ODM, dado que se los percibe como restrictivos y muy enfocados hacia los objetivos cuantitativos y los indicadores. Muchos representantes gubernamentales y no gubernamentales se han quejado de que los ODM representan una respuesta insuficiente a los desafíos del desarrollo que enfrentan los ecuatorianos, y advierten, en particular, la falta de algún indicador relativo a la desigualdad, la exclusión y gobernabilidad democrática, y la falta de consideración de la visión de los pueblos indígenas. Una parte del problema radica en el hecho de que la mayoría de las personas se concentra en los ocho objetivos e ignora el contenido mucho más rico de la Declaración del Milenio. No obstante, las agencias de la ONU en Ecuador – guiados particularmente por el PNUD, UNICEF y UNFPA – han acordado que las preocupaciones que expresan los participantes locales son legítimas y requieren de una respuesta conceptualmente amplia y técnicamente sólida. Por ello, hemos asumido un esfuerzo conjunto para promover el HRBA como el marco global donde insertar nuestro trabajo para el logro de los ODM, y creemos que los dos enfoques son complementarios y se refuerzan el uno con el otro. Los derechos humanos, definidos y protegidos por los instrumentos nacionales e internacionales, brindan un marco mucho más poderoso a los ODM, lo que amplía su alcance y los hace obligatorios y exigibles. La constitución ecuatoriana, por ejemplo, define explícitamente la protección de los derechos humanos y la erradicación de la pobreza como el más alto deber del estado (art. 3 y 6), y contiene disposiciones específicas para proteger los derechos sociales, económicos y culturales (capítulo IV) así como los derechos colectivos de los pueblos indígenas (capítulo V). El enfoque de los ODM agrega objetivos y metas concretas y un marco temporal a los derechos y obligaciones que de otra forma parecen abstractos, lo que consolida significativamente la dimensión de la rendición de cuentas. Además, desde la óptica del HRBA, proponemos un enfoque "ODM plus" que incorpora objetivos e indicadores adicionales que se adaptan a las necesidades y aspiraciones de los ecuatorianos. Cuando presentamos por primera vez este nuevo enfoque a los representantes del gobierno y a los grupos de la sociedad civil, reaccionaron con entusiasmo. Ahora nuestro desafío es cumplir con sus expectativas”.

Todos los estados miembro de la ONU han ratificado por lo menos uno de los siete tratados centrales sobre los derechos humanos de las Naciones Unidas y un 80 por ciento ha ratificado cuatro o más de estos tratados. Además, las constituciones de la mayoría de los estados consagran los derechos humanos y las preocupaciones sobre el desarrollo. A continuación se presentan algunos extractos de las constituciones de los países que integran el proyecto piloto:

Ecuador (1998): "El más alto deber del estado consiste en respetar y hacer respetar los derechos humanos que garantiza esta constitución... El derecho a una calidad de vida que asegure la salud, alimentación y nutrición, agua potable, saneamiento ambiental, educación, trabajo, empleo, recreación, vivienda, vestido y otros servicios sociales necesarios".

Argentina (reforma de 1994): "Los tratados y concordatos tienen jerarquía superior a las leyes. La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; la Declaración Universal de Derechos Humanos; la Convención Americana sobre Derechos Humanos; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y su Protocolo Facultativo; la Convención sobre la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio; la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial; la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes; la Convención sobre los Derechos del Niño; en las condiciones de su vigencia, tienen jerarquía constitucional, no derogan artículo alguno de la primera parte de esta Constitución y deben entenderse complementarios de los derechos y garantías por ella reconocidos.

Macedonia (1992): "[La Constitución garantiza] las libertades y derechos básicos de los individuos y de los ciudadanos, reconocidos en el derecho internacional y establecidos en la Constitución... La República de Macedonia fomenta el progreso económico y prevé un desarrollo territorial y regional más equilibrado, así como un desarrollo más rápido de las regiones subdesarrolladas económicamente".

Comores (2002): "[Los ciudadanos de Comores] reafirman su adhesión a los principios y derechos fundamentales definidos por la Carta de las Naciones Unidas, la Organización para la Unidad Africana, el Pacto de la Liga Árabe, la Declaración Universal de los Derechos del Hombre, la Carta Africana sobre los Derechos Humanos y de los Pueblos, así como las convenciones internacionales, en especial aquellas relativas a los derechos de los niños y de las mujeres".

Bosnia y Herzegovina (1995): "... Guiados por los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas... los ciudadanos de Bosnia y Herzegovina por la presente determinan que la Constitución de Bosnia y Herzegovina... Bosnia y Herzegovina y ambas Entidades deberán asegurar el máximo nivel de derechos humanos y libertades fundamentales reconocidos internacionalmente. A ese efecto, se creará una Comisión de Derechos Humanos para Bosnia y Herzegovina como se estipula en el Anexo 6 del Acuerdo Marco General".

Armenia (1995): "El estado garantiza la protección de los derechos humanos y de las libertades basadas en la Constitución y en las leyes, conforme los principios y normas del derecho internacional".

Benín (1990): "Reafirmamos nuestra sujeción a los principios de la democracia y a los derechos humanos que han sido definidos por la Carta de las Naciones Unidas (1945) y la Declaración Universal de los Derechos del Hombre (1948), por la Carta Africana sobre los Derechos Humanos y de los Pueblos, adoptada en 1981 por la Organización para la Unidad Africana..."

2.3.2: Selección del área de intervención: local o nacional

Cuando los equipos de los países se preparaban para realizar propuestas para participar en el proyecto piloto, evaluaron su contexto a fin de determinar si se debía trabajar a nivel local o nacional. Cinco equipos decidieron trabajar a nivel local y tres a nivel nacional.

2.3.2.1: Nivel local

Argentina, BiH, Macedonia, Armenia y Benín decidieron trabajar a nivel local. Para Argentina, este nivel fue apropiado dado que el sistema federal concede una vasta autonomía y muchos recursos a los legisladores subnacionales. De acuerdo con el documento de proyecto de Argentina, esto se ha acentuado aún más luego de la crisis de 1999-2002, que llevó a los municipios a asumir una mayor participación en las políticas sociales, económicas, ambientales y de seguridad.

El equipo de BiH tomó una decisión similar al trabajar con sus pares en los municipios en base a lo que el gerente del programa del PNUD para BiH, Christian Hainzl, describe como "la estructura administrativa altamente compleja y fragmentada del país, donde la mayor responsabilidad por la provisión de servicios recae en los municipios, que no sólo carecen de los recursos financieros sino también de capacidades".

Una vez que se decidió trabajar a nivel local, los equipos piloto escogieron los municipios con los que trabajarían. Esta decisión implica la consideración de una serie de factores – incluyendo censos, necesidades de los grupos vulnerables, la capacidad del gobierno local, y la concientización de la sociedad civil, entre otros. El equipo piloto de Macedonia decidió que la lista de municipios escogidos debía:

- Comprender municipios de diferentes regiones estadísticas (de 8 regiones estadísticas en Macedonia) y abarcar la parte occidental, oriental y central del país;
- incluir municipios rurales y urbanos;
- incluir por lo menos un municipio con una composición étnica muy variada;
- incluir municipios con un número significativo de habitantes romanos;
- incluir por lo menos un municipio que haya cambiado significativamente debido al proceso de descentralización en el 2004 en términos de territorio, composición étnica, etc.;
- incluir por lo menos un municipio "grande" (más de 60.000 habitantes), uno "mediano" (entre 30.000 y 60.000 habitantes) y uno "pequeño" (menos de 30.000);
- incluir los municipios con el mayor nivel de desempleo;
- incluir municipios con capacidades técnicas, materiales y humanas satisfactorias;
- incluir municipios que colaboren con los municipios vecinos en Macedonia; e
- incluir municipios con sectores bien desarrollados de la sociedad civil.

Además, al realizar la selección, el equipo decidió:

- Considerar las necesidades de mejorar la posición de las mujeres; y
- la sinergia con los proyectos del PNUD existentes; de este modo se evitan los municipios que ya han asumido procesos de planificación participativa y han desarrollado documentos estratégicos.

Los criterios de Argentina fueron más amplios y menos numerosos:

- La población del municipio debía ser de al menos 400.000 habitantes;
- la sociedad civil debía estar razonablemente desarrollada y organizada en el municipio;
- el municipio debía poder brindar la información básica acerca de sus actividades y funciones; y
- el municipio debía mostrar interés en participar en la iniciativa.

2.3.2.2: Nivel nacional

Ecuador, Comores y Cabo Verde decidieron concentrarse en el nivel nacional. Ecuador decidió hacerlo debido a que al momento de la propuesta había un gran ímpetu relativo a la reducción de la pobreza a nivel nacional. El gobierno ecuatoriano había establecido el marco y el proceso para el Documento de la Estrategia para la Reducción de la Pobreza (DELP), y ponía énfasis en el hecho de que el marco de la política del DELP se dirigiría directamente al logro de los ODM, en particular al primer objetivo. Se estableció una Secretaría de los ODM para garantizar el proceso y para guiar el informe de los ODM, y hace poco se publicó un Informe Nacional sobre los ODM, que establece una línea de base contra la cual medir el progreso. Con tanta atención en la reducción de la pobreza y en los ODM a nivel nacional, era fácil ver que ésta era el área apropiada de intervención.

El equipo de Comores decidió trabajar a nivel nacional ya que se había iniciado una revisión del DELP al momento de presentar la propuesta. Por consiguiente, la principal actividad hasta ahora ha sido trabajar con la sociedad civil y con el gobierno para analizar el DELP desde una perspectiva de los derechos humanos. Los próximos pasos incluyen consolidar las observaciones y asegurar su incorporación en el proceso completo de revisión del DELP.

Sin embargo, la diferencia entre trabajar a nivel local o nacional tampoco debe exagerarse. Es natural que un proyecto orientado a un nivel incluya actividades en el otro nivel. Por ejemplo, el equipo de Argentina advirtió durante el taller en Quito que, a pesar de que su proyecto fuera "local", como muchos de los programas sociales del gobierno se implementan a nivel nacional, "la colaboración con el gobierno nacional reviste mucha importancia".



En Bosnia y Herzegovina, el PNUD y cuatro municipios HRBA firmaron un Memorando de Entendimiento para trabajar juntos en el proyecto del RMAP

Uno de los principales desafíos que entraña la programación del desarrollo es la selección de las contrapartes gubernamentales. El ambiente político varía con frecuencia, así como la ubicación organizacional de los mejores socios. Ecuador ha tenido nueve presidentes desde febrero de 1997, y aún más cambios en el gabinete. Esto obliga al equipo ecuatoriano a encontrar aliados en los ministerios en un nivel inferior, funcionarios que participen directamente en la implementación, y que estén relativamente protegidos contra la inestabilidad que rodea al poder ejecutivo. Por esta razón, el equipo de Ecuador se esfuerza por establecer relaciones sólidas a nivel local y provincial, donde la estabilidad ha sido notoriamente mayor.

Los argentinos no desconocen la inestabilidad en el poder ejecutivo, pero en la actualidad, el mayor desafío que enfrenta el equipo piloto es lidiar con un laberinto de políticas que afectan el nivel local. "Existen 23 programas de alimentación: 10 nacionales, 7 provinciales y 6 municipales", dice Gustavo Hurtado, Secretario de Salud y Desarrollo Social de la Municipalidad de Morón, "y esto debe ser coordinado". Según Ana Vívori, de Abuelas de Plaza de Mayo, uno de los resultados positivos no previstos del proyecto piloto ha sido descubrir la variedad de proyectos en ejecución.

El equipo de Macedonia destaca la falta de capacidades del estado a nivel local como el principal obstáculo para la implementación del proyecto HRBA. Desde principios de los 90, según un estudio de caso elaborado por el proyecto, muchos organismos internacionales han tenido como objetivo al sector de la sociedad civil y esto ha mejorado sus capacidades técnicas, financieras y humanas. "Eso no sucedió en el sector público y comercial", expresa el estudio de caso, "los que se encuentran, por consiguiente, en una posición más débil". Entre las consecuencias de esta falta de capacidad se incluyen la escasa concientización y la falta de compromiso entre las contrapartes del gobierno a nivel local, lo que implica dar menor prioridad a la participación. Por ello, es crucial fomentar la toma de conciencia y la capacitación a nivel local: "Parece que los funcionarios locales no poseen información suficiente acerca de la situación de los grupos vulnerables", dice el estudio de caso.

2.3.3: Creación de equipos técnicos y trabajo con expertos externos

A partir del reconocimiento de las debilidades en las capacidades del gobierno o del Equipo de Coordinación de la ONU, muchos equipos piloto establecieron equipos técnicos que incluyeron expertos externos. Estos equipos pueden tomar la iniciativa en la preparación de análisis, talleres, encuestas y demás. En Argentina se constituyeron tres de estos grupos, uno por cada municipio. Denominados Equipos Técnicos Municipales, cada equipo estaba compuesto por funcionarios municipales y consultores técnicos, y tenía la responsabilidad de analizar los datos existentes sobre desarrollo y de compilar, analizar y presentar información sobre las políticas de gobierno existentes en el municipio. Estos productos luego fueron utilizados para su discusión en los talleres participativos (véase 2.4.2.2).

Perspectiva de la Oficina del Campo

Lección aprendida: La sensibilización y la participación de los funcionarios del gobierno es clave para la sostenibilidad; y, hasta ahora, no ha habido una participación suficiente por parte del gobierno. Se recurrió a equipos técnicos externos debido a que los municipios no cuentan con los recursos humanos para que se dediquen exclusivamente al proyecto. Existe cierto riesgo de perder la oportunidad de construir capacidades de forma sostenible. Con el avance del proyecto, el trabajo de estos equipos externos debe ser internalizado en la mayor medida posible dentro del gobierno local y de las organizaciones de la sociedad civil. Mientras tanto, los equipos técnicos deberían ser "mixtos", con la mayor participación gubernamental posible. – Informe del proyecto de Argentina.

El equipo de Ecuador contó con la participación del Centro de Investigaciones Sociales y del Milenio (CISMIL). CISMIL es parte de FLACSO, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, en Quito, y se estableció en el 2005 como punto de convergencia para las instituciones académicas, los diferentes niveles de gobierno, y los organismos de cooperación internacional como el PNUD. Al comienzo de este proyecto piloto, CISMIL ya estaba trabajando con varios informes provinciales y municipales de los ODM; el equipo piloto también decidió aprovechar dicho trabajo a nivel nacional. CISMIL ha apoyado el proyecto hasta ahora al analizar datos, desarrollar nuevos indicadores (véase el cuadro 13), y contribuir con debates metodológicos en los talleres nacionales del equipo piloto.

Otros equipos piloto han trabajado con organismos internacionales. El equipo piloto de Macedonia trabajó con el Instituto de Derechos Humanos Ludwig Boltzmann (BIM), un instituto de investigación sobre los derechos humanos ubicado en Viena. Los consultores del BIM ayudaron a seleccionar los municipios, desarrollar las herramientas del HRBA, y a analizar y distribuir información acerca del marco normativo nacional e internacional de los derechos humanos. El BIM también creó dos encuestas de diagnóstico cualitativo: una para los funcionarios municipales y otra para las familias vulnerables (véase la sección 2.4.2.3 y el cuadro 11).

2.3.4: Selección de los organismos de implementación

La participación permanente de las organizaciones de la sociedad civil (CSO) es esencial para un HRBA efectivo, y quizá la forma más efectiva de asegurar una mayor representación de las CSO es trabajar directamente con una o más de ellas en el diseño, la implementación y el control del proyecto.

El proyecto de Argentina eligió trabajar con las Abuelas de Plaza de Mayo (APM). Fundada en 1977, APM es una ONG que se ha dedicado principalmente a los derechos civiles y políticos - específicamente, la localización e identificación de personas nacidas en cautiverio cuyas madres estaban detenidas por razones políticas durante la última dictadura militar en la Argentina. APM goza de un amplio apoyo de la sociedad civil argentina. Este apoyo da prestigio al proyecto y ayuda a asegurar una mayor asistencia a los talleres (Véase el cuadro 8).

Perspectiva de la Oficina del Campo

Lección aprendida: Una evaluación específica mediante un análisis de los derechos humanos de aquellos discriminados o marginados no necesariamente impide la captación de la atención de las clases más altas. Con el objeto de establecer procesos sostenibles y apoyar la apropiación local, a menudo se debe confiar en los defensores locales, que no siempre representan adecuadamente a los menos favorecidos dado que suelen ser parte de la elite.

– Actualización del proyecto de BiH.

El proyecto de Argentina se beneficia de la presencia, reputación y participación sustantiva de las Abuelas de Plaza de Mayo (APM), una organización de derechos humanos que coordina operativamente la implementación y sirve como garante de los procesos del proyecto. La colaboración es un ejemplo de cómo las ONG que gozan de una sólida reputación y legitimidad por defender los derechos civiles y políticos pueden ayudar a ampliar el diálogo sobre los derechos humanos y generar apoyo e impulso para los ODM y el HRBA.

APM viene trabajando por los derechos humanos desde su fundación en 1977, cuando asumió la causa de localizar a los niños que fueron tomados como prisioneros por razones políticas, o nacidos en cautiverio debido a que sus madres fueron capturadas durante su embarazo. Estos niños fueron vendidos, adoptados ilegalmente por familias de militares, abandonados sin identificación en instituciones, o simplemente abandonados y obligados a valerse por sí mismos. Recorriendo orfanatos, solicitando información y colaborando con instituciones públicas, la organización – integrada por doctores, abogados, psicólogos, genetistas y otros – ha devuelto 83 niños a sus familias legítimas.

A lo largo de los años, APM comenzó a tener un rol más amplio, continuando con la búsqueda de estos niños, pero también abogando por los derechos de todos los niños, concentrándose en temas como el tráfico de niños y los derechos de los indocumentados. A medida que sus actividades se fueron expandiendo, APM comenzó a implementar una mayor variedad de proyectos y así fue teniendo un contacto más frecuente con diversas comunidades, sensibilizándose con la multiplicidad de sus necesidades insatisfechas. El proyecto piloto HRBA brinda a APM una oportunidad de desarrollar soluciones para estas necesidades. Al mismo tiempo, el proyecto se beneficia de las competencias y legitimidad de APM.

"APM... fue la institución más adecuada para la tarea, si se considera su trabajo y reputación en el ámbito de los derechos humanos", dice Milena Leivi, gerente del proyecto del PNUD en Argentina, y agrega que es una de las organizaciones más prestigiosas y respetadas en el país. "La presencia de APM en el proyecto nos brinda visibilidad, lo que permite un enfoque más amplio para las OSC presentes en los tres municipios participantes".

El desarrollo de la orientación de APM pone de relieve un importante desafío a la hora de trabajar juntos con la sociedad civil para vincular los derechos humanos y el desarrollo. La mayoría de las organizaciones que luchan por los derechos humanos están orientadas a los derechos políticos, civiles o culturales, y no a los derechos económicos y sociales. Este enfoque puede rastrearse hasta los orígenes de dichas organizaciones y en las preocupaciones acuciantes de aquella época. "La sociedad argentina es muy consciente de los derechos políticos y civiles, especialmente luego de haber sufrido agresiones brutales contra los derechos fundamentales durante la dictadura militar de 1976-1983 y otros golpes militares previos", dice Ana Vívori, de APM, y advierte que las ONG y las OSC más reconocidas son "aquellas vinculadas a la lucha por los derechos humanos entendidos como fundamentales, derechos civiles y políticos". De hecho, otras organizaciones de derechos políticos y civiles orientadas a los abusos contra los derechos humanos durante la dictadura militar – incluyendo la reconocida Madres de Plaza de Mayo – gozan de una amplia reputación y estima. El desafío actual consiste en lograr que tomen la causa del desarrollo humano como un derecho humano.

Según la Sra. Vívori, dicho cambio está ocurriendo en la Argentina. Además de APM, otras organizaciones tradicionales de derechos humanos han comenzado a preocuparse por el desarrollo humano. Las Madres de Plaza de Mayo han establecido recientemente una "Universidad Popular", que ofrece cursos gratuitos de orientación vocacional y clases de periodismo, derecho, derechos humanos y otras materias. Serpaj (Servicio de Paz y Justicia), una organización que tradicionalmente se orientaba a los derechos políticos y civiles, ahora ofrece programas de salud, educación y nutrición para los niños sin hogar. Además, las organizaciones tradicionales de derechos humanos "acompañan permanentemente las luchas de los nuevos movimientos sociales", dice la Sra. Vívori, "los grupos que abogan por los sectores más vulnerables de la sociedad y que centran sus actividades en mejorar la calidad de vida por medio de la salud, la vivienda, el empleo, la educación y otros programas".

2.4: Implementación del proyecto

Esta sección abarca experiencias selectas, clasificadas por tipos de actividades, de los equipos piloto al pasar de la etapa de preparación a la de implementación.

2.4.1: Abogacía, información y sensibilización

Un HRBA sólo puede ser efectivo si se basa en un consenso amplio entre los interesados acerca de sus conceptos principales y su aplicabilidad. Por ello, las actividades de información, sensibilización y abogacía son esenciales.

Uno de los métodos más comunes de explicar y promover un HRBA es por medio de talleres, donde se puede realizar una serie de actividades para fomentar el entendimiento común sobre un HRBA por parte de la sociedad civil, los funcionarios del gobierno y otros interesados. El equipo piloto de Ecuador, por ejemplo, organizó un taller nacional para debatir temas relacionados con el Enfoque Basado en los Derechos Humanos para el proceso DELP y el logro de los ODM. Específicamente, se solicitó a la sociedad civil, al gobierno, a los participantes académicos y cooperantes para el desarrollo que debatieran lo siguiente: la necesidad de construir un plan de desarrollo nacional; los conceptos y bases del HRBA, y su relación con los ODM; y la necesidad de agregar un enfoque de derechos humanos al DELP y a las actividades relacionadas con los ODM. El taller comenzó con una serie de presentaciones de expertos acerca de distintos aspectos del HRBA: conceptos generales, implicaciones prácticas, monitoreo, integración con las estrategias de desarrollo nacional y la relación con los ODM. Luego, el taller se dividió en tres mesas de discusión, que trataron lo siguiente:

- **Mesa 1:** ¿De qué forma las políticas, programas y proyectos relacionados con el logro de los ODM reflejan los principios del HRBA?
- **Mesa 2:** ¿Cómo integrar un HRBA con los ODM, los indicadores asociados y las actividades de monitoreo?
- **Mesa 3:** ¿Cómo mejorar la participación en el diseño de las estrategias nacionales de desarrollo humano?

Perspectiva de la Oficina del Campo

Lección aprendida: La conciencia de los funcionarios locales acerca de las necesidades de los distintos grupos de ciudadanos (minorías, grupos vulnerables y marginados) es baja. En Gostivar, por ejemplo, el primer borrador de la lista del Grupo Local de Liderazgo (LLG) no incluyó proporcionalmente a las mujeres y a las etnias de Macedonia (que representan una minoría del 19% de la población total). El primer borrador de la lista del LLG en Strumica no incluyó a representantes del sector privado. Estas debilidades fueron superadas con facilidad, lo que demuestra la disposición de las autoridades del gobierno local para cambiar su actitud.

– Estudio de caso de Macedonia.

Además, con el objeto de aumentar la participación de la sociedad civil, el equipo de BiH brinda apoyo a los funcionarios municipales interesados en la producción de materiales de relaciones públicas para promover la toma de conciencia sobre los procesos y estrategias para el desarrollo local.

2.4.2: Evaluación/diagnóstico basado en los derechos humanos

Una de las características clave de un HRBA es el esfuerzo por identificar los derechos y las necesidades de toda la ciudadanía, incluyendo los grupos vulnerables, y el modo en que estos están siendo tratados por las políticas y los programas de desarrollo. Los proyectos piloto tuvieron al menos cuatro enfoques diferentes para este objetivo: recolección y análisis de datos, revisión de políticas, talleres y encuestas.

2.4.2.1: Recolección de datos y revisión de políticas

En Argentina, los Equipos Técnicos Municipales recolectaron datos de fuentes locales, nacionales e internacionales, y reunieron información sobre los planes, programas y acciones de gobierno a nivel nacional, provincial y municipal. Los datos les brindaron una amplia perspectiva general de las condiciones de desarrollo en los municipios, y el análisis de las políticas reveló que uno de los principales problemas es la falta de coordinación entre los distintos niveles de gobierno.

Cuadro

9

Periódico Local: "Debate sobre los objetivos de la ONU"

En Argentina, el proceso piloto recibió el impulso de un medio local dado que uno de los periódicos principales de Rosario informó positivamente sobre el proyecto, e incluso indicó a los lectores cómo participar. El día anterior al taller, La Capital publicó una historia que lo describió como un foro para ONG y funcionarios con el objeto de debatir "qué políticas locales serán necesarias para lograr, dentro de diez años, los objetivos promovidos por las Naciones Unidas relativos a la salud, educación, género, medio ambiente y reducción de la pobreza". El artículo describe el proyecto como una oportunidad de crear un "espacio para la reflexión acerca de las experiencias de políticas locales... y promover iniciativas que consoliden los derechos de los ciudadanos al generar estrategias que estimulen la participación y el compromiso". El artículo mencionaba algunos de los temas que serían debatidos en el taller e incluía información logística para aquellos interesados en participar. ¿A qué debe esta atención el equipo? Es simple, dice Milena Leivi, gerente del proyecto del PNUD en Argentina, "hicimos un comunicado de prensa y lo enviamos a la prensa". El comunicado explicaba el marco general del proyecto, las actividades ya finalizadas, y el objetivo y formato del taller. El artículo mostraba cierto orgullo de que Rosario hubiese sido escogida para el proyecto y destacaba que "sólo tres municipios en el país participan de la experiencia".

En Comores, Benín y Ecuador, la revisión de las políticas se concentró en el DELP. El proyecto de Comores ha realizado una importante revisión del DELP y del Plan de Acción desde una perspectiva de los derechos humanos. El objetivo es producir un informe y distribuirlo a los interesados en el DELP con el propósito de impulsar el actual desarrollo del DELP y del Plan de Acción. La revisión incorporó lo siguiente: observaciones de la sociedad civil, de académicos y del gobierno local durante los talleres organizados en tres de las cuatro islas del país; una evaluación de expertos del PNUD; y una evaluación de los Comités de Orientación, grupos que comprenden a la sociedad civil y al sector privado y que participan en el diseño del DELP.



Representantes de las Abuelas de Plaza de Mayo participan en un taller HRBA en Morón, Argentina

La revisión reveló que el DELP provisorio de Comores no refleja con claridad la interdependencia entre los derechos humanos, la reducción de la pobreza y el desarrollo. Tampoco identifica grupos vulnerables ni incluye indicadores que podrían captar efectivamente las condiciones o el progreso de dichos grupos. La revisión también incluyó una serie de recomendaciones acerca de cómo integrar los conceptos de derechos humanos en cada área del DELP: gobierno, justicia, salud, educación, etc. Con respecto al gobierno, por ejemplo, la revisión hizo las siguientes recomendaciones:

- Aplicación efectiva del principio de transparencia y rendición de cuentas en las actividades del gobierno central y de los gobiernos de cada isla;
- incorporación de datos acerca del número de mujeres en el gobierno local y nacional
- incorporación de datos y descripciones que reflejen la participación de la sociedad civil en el diseño de la política de desarrollo;
- incorporación de datos que reflejen la participación de los grupos vulnerables en el diseño de la política de desarrollo;
- participación de los legisladores en el trabajo de los Comités de Orientación; y
- fortalecimiento de la supervisión y análisis de las finanzas públicas por parte de los legisladores.

El próximo paso para el equipo en Comores es proseguir con estas recomendaciones junto con los Comités de Orientación y los pares del gobierno que participan en el desarrollo del DELP. El equipo confía en que podrá abogar con éxito por una mayor preocupación por los grupos vulnerables y una identificación de los titulares de deberes y los titulares de derechos en el análisis de la situación. Por otro parte, esperan poder incluir intervenciones basadas en los derechos humanos e indicadores en el plan de acción del DELP. Específicamente, prevén un mayor énfasis en la consolidación de la capacidad estadística a fin de lograr una mayor variedad de indicadores disponibles desagregados y basados en los derechos humanos.

El equipo de Comores incorporará los resultados de la revisión del DELP en el MANUD del 2008-2012, que se está planificando en la actualidad.

2.4.2.2: Talleres de diagnóstico

Los talleres pueden ser fundamentales para evaluar la opinión de la sociedad civil acerca de sus propias necesidades y para determinar cómo éstas se relacionan con los ODM y con las estrategias para la reducción de la pobreza. Además, los talleres pueden ser fundamentales para exponer las "necesidades invisibles" de las personas y de los grupos que muchas veces quedan ocultos o se pierden en los datos agregados. Por razones conocidas por todos los profesionales del desarrollo internacional (encuestas de mala calidad o datos administrativos pobres, idioma o barreras culturales, trabas para informar por cuestiones de seguridad, etc.), por lo general no se comprenden las necesidades de los grupos vulnerables y no se las refleja en las políticas. En el marco de un HRBA, los talleres de diagnóstico participativo que involucran a la sociedad civil y a los funcionarios del gobierno tienen por objeto brindar una plataforma por medio de la cual estas necesidades puedan ser reveladas.

Perspectiva de la Oficina del Campo

Lección aprendida: Los talleres y otras actividades participativas son muy efectivas cuando están basadas en estructuras sociales y en dinámicas preexistentes.

– Informe del proyecto de Argentina.

En Argentina, los talleres de diagnóstico fueron preparados por cada Equipo Técnico Municipal, con el apoyo de APM y del PNUD. Cada equipo desarrolló su propio método para los talleres y utilizó instrumentos específicos para coordinar las discusiones. En el primer taller en Morón, por ejemplo, los participantes se dividieron en grupos variados y se concentraron en dos actividades: priorizar los ODM, luego relacionarlos con los derechos humanos.



El administrador del PNUD, Kemal Dervis (derecha), participó en un taller HRBA en Morón, Argentina

En primer lugar, se solicitó a los participantes que formaran un grupo y que asignaran prioridad a los ODM. Los resultados son los siguientes:¹¹

ODM ¹²	Grupos							
	I	II	III	IV	V	VI	VII	VII
Erradicar la pobreza extrema y el hambre	1	1	1	1	1	1	2	5
Lograr la enseñanza primaria universal	2	2	2	2	2	6	1	2
Promover el empleo decente	3	4	4	6	7	7	3	1
Reducir la mortalidad infantil	8	3	8	4	4	2	5	3
Mejorar la salud materna	7	7	5	3	3	4	6	4
Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente	4	6	3	7	6	5	4	6
Promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer	5	5	6	8	8	3	8	8
Combatir el HIV/SIDA, el paludismo y otras enfermedades	6	8	7	5	5	8	7	7

Los grupos luego compartieron y debatieron los puntajes.

11 Nota: Estos resultados no son consistentes con las obligaciones de los estados en el derecho internacional. No se los incluye como una forma de promoción, sino para mostrar la forma en que el grupo en este taller en particular entendió las relaciones entre los ODM y los derechos humanos.

12 Nota: Al adaptar los ODM al nivel nacional, Argentina agregó el objetivo de "promover el empleo decente".

Posteriormente, los grupos relacionaron los ODM con una serie de derechos humanos, como se muestra a continuación:

Relación entre los ODM y los derechos humanos. Trabajo en grupos		POBREZA	ENSEÑANZA	EMPLEO	GÉNERO	MORTALIDAD INFANTIL	SALUD MATERNA	SIDA, Y, OTRAS	MEDIO AMBIENTE
Derechos civiles y políticos	- derecho a la vida	X	X			X	X	X	X
	- derecho a la integridad personal – física, psicológica y moral	X	X	X	X	X	X	X	X
	- derecho a la libertad personal	X					X		
	- derecho a peticionar ante las autoridades	X	X	X					X
	- derecho a la libertad de expresión		X						
	- derecho a la libertad de conciencia y religión		X						
	- derecho a asociarse libremente y a la libertad de reunión			X				X	
	- derecho a una identidad y nacionalidad		X			X			
	- derecho a la propiedad privada								
	- derecho a residir en el territorio de un estado libre								
	- derecho a ser juzgado en un período razonable y ante un tribunal objetivo e independiente								
	- derecho a la presunción de inocencia								
	- derecho a la defensa								X
	- derecho a no ser discriminado	X	X	X	X	X		X	
Derechos económicos, sociales y culturales	- derecho al trabajo	X	X		X			X	X
	- derecho a la salud		X			X	X	X	X
	- derecho a la cultura		X			X		X	X
	- derecho a la protección de la familia y a la asistencia	X		X		X	X	X	
	- derecho a la asistencia a los niños, niñas y adolescentes	X				X	X	X	
	- derecho a la protección y asistencia durante el embarazo y el parto					X	X		
	- derecho a una vestimenta, alimentación y vivienda adecuada	X	X			X	X	X	
	- derecho a la educación pública y gratuita en todos los niveles		X			X			X
Derechos colectivos y de tercera generación	- derecho a un medio ambiente saludable y equilibrado		X	X		X			X
	- derecho a la autodeterminación de los pueblos		X						
	- derecho a consumir y utilizar bienes y servicios								
	- derecho a vivir en paz					X			X
	- derecho al desarrollo humano y social sostenible	X	X	X		X			X

Perspectiva de la Oficina del Campo

Lección aprendida: En los talleres se hizo evidente que la mayoría de las OSC y de las personas que no pertenecían a ninguna organización tenían "internalizados" los conceptos de los derechos humanos, pero los ODM eran nuevos y desconocidos para muchos. Los derechos humanos constituyen un área amplia que atrae en mayor medida a ciertos sectores de la sociedad civil. Los ODM pueden beneficiarse de su vínculo con los derechos humanos.

– Informe del proyecto de Argentina.

En el segundo taller de diagnóstico en Morón, los participantes formaron grupos de nuevo y propusieron áreas de política que ayudarían a la población a lograr los ODM. Estas propuestas luego fueron comparadas con la lista de programas y políticas públicas vigentes en el municipio para cada ODM. De esta forma, los participantes conocieron cuáles de estas prioridades ya estaban siendo abordadas y cuáles no, y el gobierno recibió información preliminar de la sociedad civil acerca de qué áreas de políticas quisieran que se abordaran en la estrategia de desarrollo local. El gobierno también descubrió que sus programas no eran conocidos: la sociedad civil no sabía del 29% de ellos.

Ciclo de talleres en Morón

Cuadro

10

Una serie de talleres en Morón - uno de los tres municipios en donde se lleva a cabo el proyecto piloto en Argentina - reunió a la sociedad civil y a los funcionarios del gobierno con el propósito de establecer un mecanismo para la integración de ambos y así aumentar el alcance y la importancia de las estrategias y programas para la reducción de la pobreza. Para lograrlo, el PNUD y APM organizaron junto con la Municipalidad de Morón cuatro talleres, con los siguientes objetivos:

Taller 1

- Hacer que los ciudadanos de Morón tomen conciencia respecto de los ODM
- Articular una visión de los ODM desde una perspectiva de derechos humanos
- Concluir si los participantes relacionarían los ODM con los derechos humanos y por qué

Taller 2

- Reflexionar sobre los ODM y relacionarlos con las políticas públicas locales
- Considerar los intentos del gobierno local para lograr los ODM y confrontarlos con la imaginación pública
- Evaluar las acciones por sus niveles de visibilidad, impacto y conciencia

Taller 3

- Evaluar las actividades que los participantes, como individuos o dentro de las instituciones, llevan a cabo con el objeto de lograr los ODM.

Taller 4

- Crear un espacio que facilite el debate continuo de los conceptos que surjan de los tres primeros talleres.

Las interacciones y los avances conceptuales establecidos durante esta serie de talleres constituirán la base para los talleres siguientes donde se debatirá la estrategia de desarrollo local.

2.4.2.3: Encuestas cualitativas

Un HRBA efectivo requiere datos confiables que sean ilustrativos de las condiciones y necesidades de todos los grupos, especialmente de los más vulnerables. La mayoría de los datos existentes a nivel nacional y local en los países del programa no cumple con estas condiciones. Al reconocer esta limitación, muchos de los equipos piloto elaboraron encuestas para comprender mejor las condiciones y la dinámica del desarrollo.

El enfoque en Macedonia es un buen ejemplo. El equipo allí trabajó con el Instituto Ludwig Boltzmann de Viena para desarrollar dos encuestas: una para identificar a los pobres, y la otra para evaluar el conocimiento y las actividades del gobierno local. La primera encuesta, realizada a 450 familias, y conducida con la ayuda de las ONG locales, abarca los siguientes temas: finanzas domésticas, salud, nutrición, educación, relaciones en la comunidad, participación política, género y exclusión étnica, entre otros. También busca medir la conciencia y la cobertura de las intervenciones al indagar si los encuestados conocen alguna actividad pública o de una ONG para "ayudar o proteger a los pobres". La segunda encuesta, dirigida a los funcionarios municipales, indaga sobre la representación étnica y de sexos en los organismos oficiales y en los procesos políticos. También indaga sobre el número y la calidad de las instituciones educativas y de salud. Por último, la encuesta solicita a los funcionarios que definan a los grupos excluidos y en riesgo, dónde viven y si se benefician de algún programa. Ambas encuestas en conjunto deberían ilustrar las necesidades particulares de los diferentes grupos y al mismo tiempo mostrar cómo las ONG y el gobierno han abordado estas necesidades hasta ahora.

Cuadro 11 Selecciones de encuestas cualitativas implementadas en Macedonia

Selección de encuesta destinada a los miembros de la comunidad:

94) ¿Conoce alguna actividad en el municipio para ayudar y proteger a los pobres?

no sí,

95) De ser positiva su respuesta, ¿cuáles? _____

96) ¿Conoce alguna ONG que trabaje para la protección de los pobres?

no sí,

97) De ser positiva su respuesta, ¿cuáles? _____

98) ¿Recibió ayuda de alguna de esas actividades o conoce a alguien que la recibió?

no sí, conozco a alguien sí, recibí ayuda

99) ¿Participó en alguna actividad destinada a ayudar y proteger a los pobres?

no sí,

Selección de encuesta dirigida a los funcionarios municipales:

10) ¿Qué grupos sociales que habiten en este municipio son los más excluidos, y por qué se los considera así?

- Mujeres
- Madres solteras
- Minorías nacionales, étnicas, ¿cuáles?
- Personas con necesidades especiales
- Homosexuales
- Personas desplazadas / repatriadas / refugiadas
- Niños
- Víctimas del tráfico
- Ancianos
- Trabajadores inmigrantes
- Trabajadores desempleados
- Personas que viven en extrema pobreza / personas sin hogar

¿Hay algunas regiones, lugares habitados, territorios donde viven estas personas?

¿Qué grupos en el municipio son considerados como los más expuestos a la pobreza y están expuestos al mayor riesgo de convertirse en aún más pobres?

¿Por qué piensa que estos grupos se encuentran ante un riesgo mayor?

¿Se toman medidas a nivel local para brindar una participación política directa a los grupos vulnerables (cuáles)?

11) ¿Qué formas de protección y de cuidado social existen en el municipio (centro para protección social, centros diurnos, etc.)? ¿Para qué grupos? ¿Dónde están ubicados, y cómo se brinda protección / cuidado en todo el territorio del municipio?

12) ¿Qué iniciativas existen o se planifican para mejorar la situación o las condiciones?

El proyecto de Armenia también comprende una encuesta, con el fin de indagar sobre "qué piensa la población sobre los objetivos más importantes para mejorar en sus regiones" y "el conocimiento público de los armenios sobre los derechos humanos y la opinión acerca de las políticas del gobierno en áreas como la pobreza y el DELP, la opinión acerca de los servicios públicos, y las percepciones acerca de las distintas opciones de políticas relativas a los ODM y a los derechos humanos básicos".

Un análisis de los datos disponibles en BiH también llevó a tomar la decisión de buscar datos nuevos y más representativos. Sin embargo, en vez de una encuesta municipal, el equipo RMAP diseñó una metodología de grupos de discusión con el objeto de evaluar cualitativamente la vulnerabilidad y la pobreza a nivel local. Es un proceso que comprende dos etapas. En primer lugar, el equipo se reunirá con los representantes locales - presidentes y otros representantes del mjesne zajednice (MZ), los organismos representativos locales, de los cuales existen al menos 20 en cada municipio piloto - y les solicitará que definan quiénes son los pobres y dónde residen. Luego, el equipo fijará una reunión con estos grupos y les solicitará que definan la pobreza y si sufren de ella y hasta qué punto.

En Bosnia y Herzegovina, las actividades piloto con el apoyo de HURIST son llevadas a cabo dentro de un contexto más amplio del programa RMAP. El RMAP es una iniciativa conjunta del PNUD y el Ministerio para los Derechos Humanos y los Refugiados de BiH, que responde a la exclusión social y a la falta de planificación, de desarrollo de proyectos y de capacidades de implementación a nivel municipal en BiH. El RMAP comprende tres componentes interrelacionados: evaluación y planificación, implementación, y desarrollo de políticas, con el desarrollo de capacidades que abarquen estos tres componentes.

Un HRBA, utilizado por el RMAP, es entendido como un marco de desarrollo que utiliza la fuerza analítica de los derechos humanos y sus principios subyacentes (participación, no discriminación, rendición de cuentas) para profundizar y ampliar los enfoques existentes sobre el desarrollo local. Esto se pone en práctica en el RMAP al combinar los derechos humanos con un análisis de desarrollo local más estándar relacionado con la evaluación de las necesidades locales y los potenciales y dentro de una planificación y en el marco de un proceso de implementación local responsable y participativo.

El RMAP acompaña a los municipios de BiH en el proceso de adopción de un enfoque multisectorial para la evaluación municipal que incluya pero que no se limite al desarrollo económico local. La evaluación y planificación son muy participativas (involucran en promedio entre 100 y 150 personas por municipio) y están orientadas a la inclusión de los grupos más vulnerables en todo el proceso. El marco del programa actual se vale de una serie de talleres y procesos de capacitación para el desarrollo de capacidades a nivel local para la planificación, formulación e implementación de proyectos que promueva el desarrollo local y el goce de los derechos humanos. En el año 2006, el RMAP estableció un componente de implementación por medio de un financiamiento de aproximadamente USD \$50.000 por cada municipio participante. Se provee asistencia técnica para el proceso de implementación con el objeto de relacionar la planificación participativa con el desarrollo concreto de proyectos y el cambio para las comunidades locales que contribuya a combatir la pobreza local.

A fines del 2005, el enfoque metodológico del RMAP fue revisado y se desarrollaron varias herramientas operacionales relativas al análisis combinado del desarrollo local y los derechos humanos, la facilitación de un proceso de planificación participativo y transparente, y desarrollo de capacidades de políticas, planificación y proyectos a nivel local.

La próxima etapa (planificada para el 2007) consiste en adaptar la metodología implementada por primera vez por el RMAP y luego institucionalizar el enfoque a nivel local y nacional. En un contexto donde aproximadamente la mitad de los municipios de BiH carecen de planes locales válidos o actualizados se prevé extender el apoyo directo a los municipios que no son participantes en la actualidad (institucionalización local) así como consolidar la metodología y el enfoque a nivel nacional mediante la construcción de estructuras nacionales de apoyo eficientes. El enfoque del programa se complementará con la redacción de un "manual o texto elemental para los líderes de la comunidad sobre la planificación del desarrollo local basada en los derechos humanos".

Además de su adaptación a nivel nacional en BiH, la metodología del RMAP tiene el potencial de ser imitada en contextos de otros países; esto ya se investiga en los talleres regionales en conjunto con el Centro Regional Bratislava del PNUD.

2.4.3: Monitoreo

Los equipos piloto planifican agregar componentes adicionales al monitoreo llevado a cabo para los informes de los ODM y otros objetivos nacionales.

El equipo piloto en **Armenia** prevé utilizar los datos recolectados en las encuestas de opinión pública como guía para las futuras encuestas que monitoreen el progreso de los ODM y el DELP desde la perspectiva de los derechos humanos. En el futuro, planean convertir estas medidas en esfuerzos regulares de monitoreo para así poder conducir análisis de tendencias.

En **BiH**, el proyecto mejorará el monitoreo a nivel local al relacionar a los municipios con la Unidad de Planificación y Ejecución de Política Económica (EPPU). La EPPU es el organismo nacional responsable de monitorear el DELP y en la actualidad sólo monitorea el nivel nacional y provincial. Este proyecto implica la primera intervención de la EPPU a nivel municipal.

En **BiH**, el proyecto fortalecerá la capacidad de los medios locales (radios y periódicos) para entender y monitorear las prioridades de desarrollo municipal. Por medio de sesiones de capacitación y de mesas de discusión, los medios locales serán informados acerca de las Estrategias de Desarrollo Municipal (véase más arriba). Se espera que esta publicidad inspire a los medios locales a informar más a menudo y en mayor profundidad acerca de los temas de desarrollo local, y al mismo tiempo se informe a la ciudadanía animándola a abogar por una mejor programación para desarrollo.

En **Macedonia**, el equipo prepara junto con el BIM un manual sobre los métodos y herramientas para el monitoreo con un enfoque basado en los derechos humanos. Los métodos y herramientas se basarán en los siguientes principios:

- Todos los grupos vulnerables deberán ser identificados durante la recolección de datos y el análisis de la situación y del problema;
- se deberán establecer iniciativas para asegurar la movilización social y la participación con acciones específicas destinadas a aquellos grupos generalmente excluidos y que no participan activamente en los procesos de desarrollo de políticas;
- se deberá establecer una serie específica de objetivos e indicadores relativos al logro de los derechos humanos a lo largo del proceso, con objetivos a corto, mediano y largo plazo; y
- se deberán crear mecanismos efectivos de monitoreo y rendición de cuentas para asegurar que los titulares de deberes puedan ser responsabilizados, especialmente en caso de una asignación indebida de recursos.

Estos métodos y herramientas para el monitoreo serán integrados en los planes de desarrollo local y serán debatidos en talleres participativos.



Un grupo de trabajo sobre cuestiones de género y educación debate acerca de los desafíos de la implementación en un taller de derechos humanos en Macedonia

Los indicadores socio-económicos tradicionales dan una visión limitada sobre el estado de los derechos humanos; el HRBA reconoce esto y fomenta una reconsideración de la selección y el uso de los indicadores para la comparación y el monitoreo. A este efecto, el PNUD publicó en marzo del 2006 una guía para utilizar los indicadores del HRBA. La guía revisa los principales indicadores de derechos humanos existentes y propone, por medio de ejemplos, cómo pueden ser utilizados junto con los indicadores tradicionales como parte de un HRBA. A continuación se definen tres tipos de indicadores de derechos humanos:

- 1) **Derechos humanos en la teoría.** Este tipo de indicador muestra si el país ha firmado las declaraciones internacionales y si ha codificado los derechos humanos en el derecho nacional y de qué modo. Estos indicadores son los más fáciles de recolectar y son importantes para la rendición de cuentas y la abogacía, pero no revelan nada acerca de los derechos humanos desde la experiencia de la población.
- 2) **Derechos humanos en la práctica.** Estos indicadores tienen por objeto mostrar hasta qué punto los derechos humanos son satisfechos, descuidados o violados. Existen tres tipos:
 - a. **Datos basados en eventos.** Rastrea denuncias de violaciones contra grupos y personas cometidas por actores estatales y no estatales. Los datos basados en eventos describen qué sucedió, cuándo, quién participó, y luego incluyen resúmenes descriptivos y numéricos de los eventos. Estos datos pueden provenir de informes elaborados por ONG nacionales o internacionales, o instituciones nacionales de derechos humanos, los medios de comunicación u otras fuentes.
 - b. **Datos basados en el juicio de expertos.** Ocasionalmente unos cuantos expertos en derechos humanos analizan la frecuencia y la gravedad de las violaciones a los derechos humanos y las juzgan a través de escalas cuantitativas diseñadas para ser comparadas entre países. La escala de libertades civiles y políticas de Freedom House es un ejemplo muy conocido.
 - c. **Datos basados en encuestas.** Consisten en una serie de preguntas estándar realizadas a una muestra de la población acerca de la percepción sobre la protección de los derechos. Los ejemplos más destacados incluyen la World Values Survey, partes de las encuestas Latinobarometro, y el proyecto World Governance Assessment.
- 3) **Estadísticas oficiales.** Éstas son estadísticas que los organismos estatales recogen en base a definiciones y metodologías estandarizadas. Los indicadores socio-económicos tradicionales pueden ser utilizados para aproximar la realización de ciertos derechos humanos. Por ejemplo, el derecho a la educación primaria se mide tradicionalmente a través de tasas de inscripción y de finalización. Además, en algunos casos los gobiernos recolectan información que es directamente importante para la evaluación de los derechos humanos. Un ejemplo de ello es la actividad piloto llevada a cabo como parte del proyecto OCDE/Metagora, en el cual la Oficina Central de Estadística de Palestina, junto con instituciones de investigación y ONG, está fortaleciendo la capacidad de monitoreo a gran escala de la democracia participativa y de los derechos humanos en Palestina, con particular énfasis en el derecho a la educación.

Las experiencias del proyecto piloto indican que también existen otras alternativas: los indicadores cualitativos, de proceso y la desagregación han resultado útiles para estos equipos en el diseño e implementación de un HRBA para la reducción de la pobreza.

Indicadores cualitativos

Varios de los proyectos piloto están planificando un enfoque cualitativo. Los nueve informes subnacionales de los ODM planificados en Ecuador incorporarán los resultados de las entrevistas cualitativas realizadas en los talleres participativos y por medio de la recolección puerta a puerta. Por otra parte, el HRBA ha impulsado al equipo de Ecuador a reconsiderar qué indicadores son utilizados para rastrear el proceso hacia el logro de los ODM. Continuarán utilizando los indicadores estándar y globales, pero incluirán en los informes de los ODM una variedad de indicadores complementarios que se cree reflejan mejor la situación del país y las aspiraciones de la ciudadanía. Uno de esos indicadores es la "pobreza subjetiva", un dato recolectado en las entrevistas. Los entrevistadores preguntan a los entrevistados qué nivel de ingresos piensan que necesitan para satisfacer sus necesidades básicas. Luego les preguntan cuánto ganan. Si lo primero es superior a lo segundo, el encuestado es "subjetivamente pobre". El equipo piloto considera que esto es más ilustrativo del bienestar que el marco de un dólar por día. Los equipos piloto de Armenia y Macedonia han desarrollado encuestas cualitativas a nivel local, y el equipo de BiH ha desarrollado una metodología de grupos de discusión (véase 2.4.2.3).

Desagregación

La desagregación también puede ser un componente clave para un enfoque HRBA. Los datos para toda la población no revelan las diferencias en las condiciones de vida entre los grupos delineados por características personales como ser etnia, idioma, ingreso, área de residencia, sexo o nivel educativo alcanzado. Al considerar los principios de los derechos humanos, el PNUD de Malasia, por su parte, desagregó los indicadores de los ODM por sexo, edad y etnia. Los resultados revelaron las disparidades entre los grupos y la identificación de estos temas contribuyó a un plan de desarrollo más participativo, el establecimiento de objetivos ambiciosos de equidad y un énfasis en medidas para reducir las disparidades. Por supuesto, la capacidad de desagregación depende de la calidad y el tipo de los datos disponibles.

Indicadores de proceso

Los indicadores de proceso también pueden ser de gran ayuda, especialmente cuando se mide la participación. El número y la asistencia a los talleres participativos, por ejemplo, revela hasta dónde el gobierno, los organismos de cooperación y la sociedad civil están trabajando en conjunto para definir y abordar las necesidades de desarrollo.



Parte 3:

Lecciones aprendidas desde una perspectiva del Equipo Global del Proyecto

Este informe muestra que un HRBA comprende una variedad de actividades. Como ninguno de los procesos de políticas – con las cuales se ha elegido a trabajar - ha llegado a una coyuntura decisiva, aún no es posible medir el impacto o arribar a conclusiones generales acerca de qué actividades agregan mayor valor a los esfuerzos para reducir la pobreza. Sin embargo, las evaluaciones realizadas hasta ahora han brindado varias lecciones de utilidad para el diseño presente y futuro de proyectos para la reducción de la pobreza basados en los derechos humanos, así como el proceso de seleccionar OC con las cuales trabajar, y la administración de programas globales en general. Estas lecciones incluyen lo siguiente:

- La inestabilidad política o las elecciones implican un obstáculo para la implementación del HRBA. A dos de los equipos piloto les resultó difícil trabajar eficazmente con el gobierno nacional debido a los cambios frecuentes de gobierno o a los preparativos para las elecciones. Las propuestas de los proyectos deberían incluir una evaluación política y una estrategia clara para seleccionar a las contrapartes gubernamentales adecuadas.
- A algunos equipos piloto les resultó difícil encontrar aliados de la sociedad civil para trabajar en el HRBA. En el futuro, las propuestas siempre deberían mencionar a los socios de las OSC, y ellos deberían ser evaluados por su capacidad de reunir a otras OSC en la mesa, de involucrar a los ciudadanos vulnerables, y de influenciar al gobierno para que reconozca y actúe conforme sus obligaciones establecidas en el marco normativo y legal nacional e internacional.
- El marco normativo y legal internacional del HRBA ha sido analizado y escrito en profundidad. Repetir este ejercicio desde el inicio puede ser tiempo perdido. Se debería crear una base de datos centralizada para dichos análisis y ella debería incluir documentación en varios idiomas.
- Si bien el análisis del marco nacional agrega valor, se debería incorporar el material de contexto de los análisis existentes para ahorrar recursos para trabajos de mayor impacto, como los talleres que reúnen a la sociedad civil y al gobierno local para identificar a los grupos marginales o para debatir las estrategias de desarrollo.
- De ser posible, el análisis del marco nacional debería ser realizado por las ONG locales o nacionales que tengan un contacto continuo con la sociedad civil, en vez de por expertos externos exclusivamente. Esto aumenta la probabilidad de que la información analítica considerada valiosa persista en la sociedad civil por mucho más tiempo incluso luego de que el consultor externo deje el país y comience su próxima tarea.
- Muchas de las actividades del HRBA realizadas en un determinado país pueden aplicarse al contexto de otros países. La comunidad del HRBA debe conocer las barreras para acceder a la información y compartir experiencias con las OC. Por ello, la comunidad del HRBA debe promover el uso compartido de la información en función de este conocimiento.
- Deben realizarse más esfuerzos para asegurar que los proyectos trabajando con un HRBA se diseñen en sinergia con las actividades relacionadas que existen. De corresponder, dicha sinergia debería ser presentada con claridad en las propuestas de proyectos.





Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
Dirección de Políticas de Desarrollo
304 East 45 th Street
Nueva York, NY 10017

www.undp.org