



¿QUIÉN DEBE RENDIR CUENTAS?

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

Resumen



NACIONES UNIDAS
DERECHOS HUMANOS
OFICINA DEL ALTO COMISIONADO



CENTER FOR ECONOMIC AND SOCIAL RIGHTS
ECONOMY • JUSTICE • PROGRESS • HUMAN RIGHTS

¿QUIÉN DEBE RENDIR CUENTAS?

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

Resumen

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

Ban Ki-moon - Secretario General de las Naciones Unidas

A medida que se acerca el año 2015, se escucha por doquier, en Túnez, Nueva York o Santiago, un clamoroso llamado en pro de un orden social, político y económico que cristalice las promesas de "libertad de vivir sin penuria" y de "libertad de vivir sin miedo". En todo el mundo, la sociedad civil reclama una participación verdadera; mayores niveles de rendición de cuentas por parte de los gobiernos y las instituciones internacionales; la erradicación de la discriminación y la exclusión, una distribución más equitativa del poder económico y político, y la protección de sus derechos bajo el imperio de la ley. "Los pueblos de las Naciones Unidas" elevan su voz, en muchos casos con gran riesgo personal. La medida en que sus legítimas inquietudes sean escuchadas y recogidas en la agenda posterior a 2015 determinará tanto la legitimidad como el éxito de ese programa.

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

Nota

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

Las firmas de los documentos de las Naciones Unidas constan de letras mayúsculas y de cifras.

HR/PUB/13/1/Add.1

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



© PNUD

Introducción: La rendición de cuentas sobre derechos humanos en el marco después de 2015

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) encarnaban un consenso internacional sin precedentes acerca de la erradicación de la pobreza en tanto que empresa global compartida, estructurada en torno a una serie limitada de recursos sobre los cuales se podía pedir cuentas a todos los países, tanto desarrollados como en desarrollo. Los ODM se proponían fomentar la interpretación de la pobreza como un problema multidimensional y contribuir a determinar las prioridades de los esfuerzos y los recursos. Al establecer metas cuantificables y plazos determinados para una serie de indicadores, transmitían un sentimiento compartido de urgencia y, al mismo tiempo, proporcionaban una base estadística fiable para el seguimiento de los avances en todos los países. Por consiguiente, los Objetivos prometían ser un instrumento de rendición de cuentas y un incentivo para la acción.

Con todo, la experiencia de los últimos 12 años indica que, en lo que se refiere a la rendición de cuentas, las promesas han sido más retóricas que reales. La rendición de cuentas se ha visto entorpecida por la falta de claridad acerca de las *responsabilidades específicas de cada cual*. Contadas han sido las ocasiones en que se han puesto en tela de juicio las declaraciones de aquellos gobiernos, tanto de países en desarrollo como de países industrializados, que han aducido que el limitado avance obedece a factores que, según ellos, escapan a su control. Si bien en la Declaración del Milenio se afirmaba la “responsabilidad compartida” de todos los Estados, las instituciones internacionales, el sector privado y la sociedad civil, en los Objetivos no se definían con claridad las responsabilidades de los diferentes agentes de desarrollo para cumplir con sus compromisos. Tampoco se reflejaban las obligaciones preexistentes que los Estados y otros titulares de deberes habían contraído en virtud de tratados internacionales de derechos humanos. En particular, ha resultado difícil lograr que los Estados desarrollados rindan cuentas acerca de los compromisos contraídos en el marco del Objetivo 8, formulado en términos menos precisos y cuantificables que los demás Objetivos. Por otra parte, las deficiencias en cuanto a los mecanismos de seguimiento de los Objetivos y de presentación de informes ha dificultado la tarea de velar por el cumplimiento de esos compromisos políticos de carácter declarativo.

El mundo está harto de promesas incumplidas. Los compromisos futuros tendrán poca credibilidad – y es poco probable que lleguen a ser realidad – a menos que estén respaldados por mecanismos eficaces de rendición de cuentas a todos los niveles y que sea posible alcanzar resultados tangibles para todos los seres humanos. La armonización más explícita y coherente de los objetivos con las obligaciones jurídicamente vinculantes adquiridas por los Estados con arreglo a los tratados internacionales de derechos humanos no es solamente un imperativo jurídico. Puede también servir de acicate para mejorar las políticas públicas y los resultados que cabe esperar de su aplicación. Por consiguiente, la rendición de cuentas en materia de derechos humanos puede contribuir a asegurar que los nuevos compromisos que se adopten después de 2015 sean respetados en la práctica.

El proceso de examen y formulación de los nuevos objetivos que habrán de adoptarse es una ocasión que no se debe desaprovechar para hacer frente a esas lagunas en materia de rendición de cuentas y para velar por que el nuevo marco de compromisos de desarrollo no dé lugar a otra serie de promesas incumplidas. Comienza a escucharse en todo el mundo el clamor de la sociedad civil y los movimientos sociales para lograr la inclusión de temas en la agenda para el desarrollo después de 2015. Ese clamor se vio reflejado en los documentos finales de la Reunión Plenaria de Alto Nivel

de la Asamblea General sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio celebrada en 2010, en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible de 2012 (“Río+20”) y en las recomendaciones del Equipo de Tareas del Sistema de las Naciones Unidas sobre la Agenda de las Naciones Unidas para el Desarrollo después de 2015 que propuso que la visión de desarrollo para el futuro debe estar centrada en los principios de derechos humanos, igualdad y sostenibilidad. Esos anhelos recibieron toda la atención del Grupo de Alto Nivel de Personas Eminentes sobre la Agenda para el Desarrollo después de 2015, designado por el Secretario General, que en mayo de 2013 dio a conocer su informe en que se afirma que “las nuevas metas y objetivos necesitan estar basados en el respeto para los derechos humanos universales”.

Acorde con estas recomendaciones, la agenda después de 2015 deberá incluir un sólido marco de *rendición de cuentas* centrado en las normas de derechos humanos y reforzado por los mecanismos de derechos humanos. Ello supone la armonización de la agenda después de 2015 con las obligaciones internacionales existentes (incluidas las contraídas en virtud de tratados) relativas a la totalidad de los derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales, identificando con claridad los titulares de derechos y las correspondientes responsabilidades de todos los titulares de deberes en cada uno de los casos. Llevará aparejado el establecimiento de indicadores y puntos de referencia claros y fáciles de medir en el caso de los objetivos del desarrollo, que estén acordes con las normas y principios fundamentales de los derechos humanos, y que puedan servir de base para una supervisión rigurosa y periódica. Supone velar por la existencia de mecanismos a nivel internacional, nacional y local destinados a garantizar que las instituciones pertinentes rindan cuentas acerca de sus compromisos y estén sujetas a sanciones en casos de incumplimiento. Estos mecanismos incluyen los procedimientos de seguimiento y examen que se establezcan en el contexto del nuevo marco, así como los mecanismos políticos, administrativos, judiciales y cuasi-judiciales de rendición de cuentas existentes, que pueden también garantizar el cumplimiento de los compromisos en materia de desarrollo y derechos humanos, en particular a nivel nacional. Asimismo, supone establecer estrechos vínculos entre las evaluaciones de la rendición de cuentas y los mecanismos internacionales de derechos humanos existentes como los órganos de las Naciones Unidas encargados de la supervisión de tratados, los procedimientos especiales y el examen periódico universal del Consejo de Derechos Humanos. En última instancia, los encargados de adoptar las decisiones deberán garantizar que todo nuevo mecanismo internacional de rendición de cuentas saque partido de la experiencia adquirida con los acuerdos existentes, en lugar de debilitarlos.



© CIF OIT / Gio Palazzo

¿Qué se entiende por rendición de cuentas?

La rendición de cuentas tiene tres dimensiones: abarca la obligación de quienes ocupan cargos de autoridad a asumir la *responsabilidad* de sus acciones, a dar justificaciones ante las personas afectadas y a estar sujetos a *sanciones* cuando su actuación, o sus explicaciones, no resulten convincentes. La *responsabilidad* supone que quienes ocupan cargos de autoridad tienen funciones y normas de actuación claramente definidas, lo que permite una evaluación transparente y objetiva de su conducta. La *obligación de dar explicaciones* exige que los funcionarios públicos y las instituciones presenten justificaciones convincentes acerca de sus funciones y sus decisiones ante las personas afectadas, los órganos de supervisión, los electores e incluso toda la ciudadanía. La capacidad de imponer *sanciones* exige el establecimiento de mecanismos destinados a verificar si los funcionarios públicos y las instituciones acatan las normas establecidas y a garantizar la adopción de medidas correctivas y reparaciones, cuando sea necesario.

La rendición de cuentas es la piedra angular del marco de los derechos humanos, que es un sistema de normas y prácticas que rigen la relación entre los "titulares de deberes" que ocupan cargos de autoridad y los

“titulares de derechos” que se ven afectados por sus decisiones. Los esfuerzos destinados a aumentar la rendición de cuentas en el marco después de 2015 pueden aprovechar la experiencia obtenida con las normas y mecanismos sobre derechos humanos para fortalecer las tres dimensiones de la rendición de cuentas.

En primer lugar, las normas de derechos humanos permiten delimitar las responsabilidades de los Estados y otros agentes del proceso de desarrollo. Los tratados internacionales fundamentales sobre derechos humanos ratificados por la inmensa mayoría de los Estados definen los pasos específicos que están obligados a dar para velar por el respeto, la protección y el cumplimiento de todos los derechos humanos que guardan relación con las metas substantivas de la política de desarrollo. Cuando los compromisos relativos al desarrollo humano se plantean en términos de los deberes en materia de derechos humanos que los sustentan, la rendición de cuentas acerca de los objetivos se convierte en una obligación legal, y deja de ser una cuestión de caridad o discreción.

En segundo lugar, la armonización de los compromisos en materia de desarrollo con el acatamiento de las normas de derechos humanos puede contribuir a crear las condiciones que permitan a la población exigir *rendición de cuentas* por sus acciones a quienes ejercen cargos de autoridad. Las garantías de libertad de expresión, de información, de asociación y de reunión son esenciales para asegurar la rendición de cuentas, permitir la participación significativa en los procesos de desarrollo, exigir responsabilidades a los funcionarios públicos, y ejercer una ciudadanía activa.

Por último, cuando los compromisos de desarrollo están armonizados con el marco de los derechos humanos la rendición de cuentas se ve reforzada, lo que crea medios adicionales para garantizar que la población pueda hacer valer sus derechos y obtener reparación si sus derechos se ven vulnerados como resultado del incumplimiento de esos compromisos. Existe una serie de instituciones nacionales e internacionales encargadas de evaluar las alegaciones de violaciones, deslindar responsabilidades y proporcionar reparación a las personas que han sido objeto de trato injusto, mediante procesos justos y transparentes.

La rendición de cuentas tiene una función correctiva, y permite atender quejas tanto individuales como colectivas, e imponer sanciones a las instituciones responsables cuando ocurren infracciones. Por otra parte, la rendición de cuentas tiene una función preventiva, y contribuye a evaluar el buen funcionamiento de los diferentes aspectos de las políticas aplicadas

o de los servicios prestados, para promover su consolidación y determinar los aspectos que requieren ajustes. Los mecanismos de rendición de cuentas pueden contribuir a identificar las fallas sistémicas que es necesario eliminar para aumentar la eficacia y receptividad de los sistemas de prestación de servicios.

Si la agenda para el desarrollo que se adopte después de 2015 ha de ser un marco más eficaz en materia de rendición de cuentas que el marco existente, deberá articular con toda claridad las responsabilidades de todos los diferentes agentes en el proceso de desarrollo. Debe fomentar condiciones que promuevan que las personas que ejercen autoridad rindan cuentas a la población que se ve afectada por sus decisiones, y que éstas estén regidas por normas de conducta que reflejen sus obligaciones en materia de derechos humanos. Asimismo, debería contribuir a que las personas que viven en la pobreza y que se han visto privadas de su derecho a recurrir a mecanismos justos, transparentes y eficaces puedan hacer valer sus reclamos y obtener reparación adecuada.



© Fotografía NU / Albert Gonzalez Farran

¿Quién debe dar cuentas?

El vínculo entre el Estado y la ciudadanía en materia de rendición de cuentas es elemento esencial de una red más compleja de responsabilidades interrelacionadas. El marco de referencia después de 2015 debe definir las responsabilidades comunes de todos los diferentes agentes que influyen en las metas de desarrollo y los derechos humanos y que tienen la responsabilidad de velar por su cumplimiento. Cabe destacar al respecto los gobiernos nacionales y locales, los terceros países, las empresas, las instituciones intergubernamentales, los organismos multilaterales de desarrollo y las instituciones financieras.

En virtud del derecho internacional de los derechos humanos, los Estados tienen la responsabilidad de respetar y proteger los derechos de la población que vive en su territorio o está bajo su control efectivo, y de proporcionar reparación eficaz cuando esos derechos se ven vulnerados. Esos deberes exigen que los Estados adopten medidas legislativas, administrativas, judiciales, fiscales y de otro tipo con el fin de crear condiciones propicias para que las personas bajo su control efectivo puedan lograr la plena realización de todos sus derechos, incluidos los derechos económicos, sociales y culturales. Gran número de instituciones

nacionales (incluidos los poderes ejecutivo, legislativo y judicial), que tienen responsabilidades bien definidas en el derecho administrativo y los estatutos nacionales, deben rendir cuentas sobre la formulación, aplicación, supervisión y evaluación de los programas de desarrollo y el impacto de los mismos en la esfera de los derechos humanos.

Las relaciones de rendición de cuentas entre las instituciones nacionales son cada día más complejas, debido a la transición hacia lo que se ha dado en llamar la red de gobernabilidad. En el contexto de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, la deficiente rendición de cuentas por parte de las entidades del Estado ha obedecido a muy diversos factores, incluida la fragmentación burocrática, la falta de coherencia de la política interna, la ineficacia de la administración tributaria y la descentralización de las responsabilidades relacionadas con la prestación de servicios sin contar con los recursos y salvaguardias apropiados. Estos y otros desfases en materia de rendición de cuentas obedecen en muchos casos a la falta de voluntad política y no a las limitaciones de recursos.

La experiencia del último decenio ha destacado también cómo la capacidad de los Estados para respetar, proteger y cumplir con sus obligaciones en materia de derechos humanos está condicionada y limitada por una economía política mundial cuyas reglas están dictadas por muchos agentes no estatales. Las instituciones financieras internacionales y regionales, los bancos multilaterales de desarrollo, las agencias de crédito a la exportación y los agentes no estatales – incluidas las empresas transnacionales, las agencias de calificación crediticia y las fundaciones privadas – desempeñan un papel cada día más importante en el condicionamiento del entorno del desarrollo.

Uno de los déficit más persistentes en lo tocante a la rendición de cuentas en el marco de los ODM actuales ha sido la dificultad para que los países industrializados den explicaciones sobre el cumplimiento de los compromisos que asumieron con la alianza mundial para el desarrollo, en el marco del Objetivo 8 y sobre las repercusiones que sus políticas de desarrollo, ayuda, comercio e inversión tienen para los derechos humanos a nivel transnacional. En un sistema cada día más interdependiente de relaciones económicas, comerciales y financieras transfronterizas, la garantía de la coherencia de las políticas a nivel internacional es una dimensión esencial de la gobernanza mundial que deberá encarar el nuevo marco que se adopte. La respuesta a estas cuestiones por parte de la comunidad internacional debería atenerse a los principios de la Declaración de las Naciones Unidas sobre el derecho al desarrollo adoptada en 1986, así como a los principios jurídicos plasmados en los tratados sobre derechos humanos.

El marco después de 2015 debería sacar partido de los importantes avances del sector empresarial en cuanto a la formulación de sistemas de rendición de cuentas, y promover el cumplimiento de los Principios Rectores sobre las empresas y los derechos humanos y también abordar las persistentes debilidades derivadas de la autorregulación y de la índole predominantemente voluntaria hasta la fecha. El marco debería permitir a las instituciones financieras internacionales y a otros organismos supranacionales que cumplen una función importante en la esfera del desarrollo asumir sus responsabilidades y cumplir con sus compromisos en la esfera de los derechos humanos. Las normas internacionales de derechos humanos, en su calidad de normas jurídicamente vinculantes, y los objetivos de política de orden más elevado que representan los fines fundamentales del desarrollo, deberían ser el criterio adoptado para evaluar la coherencia de las políticas en los planos mundial y nacional, aprovechando la experiencia de las evaluaciones del respeto de los derechos humanos en los acuerdos comerciales y otros campos de la política económica y social.



© PNUD

¿Sobre qué cuestiones se deben rendir cuentas?

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio, y sus metas correspondientes, han distado mucho de estar a la altura de las obligaciones internacionales contraídas por los Estados en muchas esferas. Esta incoherencia ha socavado la contribución que podrían aportar para estimular a los gobiernos y a otras partes a rendir cuentas acerca de sus compromisos en materia de derechos humanos en la esfera del desarrollo. Los nueve principales tratados de derechos humanos de las Naciones Unidas y la multitud de declaraciones y directrices que puntualizan sus disposiciones establecen las garantías mínimas universales para una vida con dignidad. Esas normas, que los Estados se han comprometido a cumplir al ratificar esos tratados, deben servir de punto de referencia para la formulación de un nuevo conjunto de compromisos de desarrollo. Deberían servir de guía a la hora de decidir sobre qué cuestiones Estados, y otros agentes supraestatales, deberán rendir cuentas con arreglo al nuevo marco de referencia. La armonización de los objetivos con las normas de derechos humanos conlleva las siguientes implicaciones:

- ▶ *Rendición de cuentas sobre las medidas y también sobre los resultados:* los Estados deberían rendir cuentas no solo acerca de los *resultados* obtenidos sino también acerca de *su labor en materia de políticas*, los *procesos* empleados y los *recursos* invertidos.
- ▶ *Rendición de cuentas sobre todos los derechos humanos:* en el nuevo marco de los objetivos posteriores a 2015 deberá velarse por lograr un adecuado equilibrio entre las obligaciones que se incorporen en materia de derechos humanos y todos los demás derechos cívicos, políticos, económicos, sociales y culturales, sin olvidar los derechos relacionados con el medio ambiente. El nuevo marco deberá también velar por que los Estados cumplan con su obligación de respetar los derechos humanos, se abstengan de injerencia directa o indirecta en el disfrute de los mismos, y adopten medidas que garanticen reparación adecuada en casos de infracción por terceros, incluida la adopción de medidas de regulación y la imposición de sanciones a las empresas infractoras. Asimismo, deben reflejar las obligaciones positivas de los Estados, que deben adoptar medidas legislativas, administrativas, judiciales, presupuestarias y de otra índole con vistas a promover el pleno disfrute de los derechos humanos.
- ▶ *Rendición de cuentas sobre el ritmo de progreso y las prioridades:* los Estados deberían dar cuentas acerca de la manera en que movilizan los mayores recursos disponibles para lograr progresivamente la plena realización de los derechos económicos, sociales y culturales lo más rápidamente posible valiéndose de los recursos nacionales y la cooperación internacional. Los Estados deben evitar *retroceder* de manera deliberada (reincidencia), incluso en períodos de recesión económica, y priorizar el cumplimiento de los niveles mínimos esenciales en cuanto a estos derechos para todos, por encima de todo otro objetivo de índole política.
- ▶ *Rendición de cuentas sobre el cumplimiento de ciertas normas de servicios:* los Estados deben asegurar que *los servicios sociales se ajustan a determinados criterios*. Por ejemplo, los servicios de salud deberían ser accesibles, asequibles (desde los puntos de vista físico, económico y geográfico), satisfactorios (sensibles a las diferencias culturales o de género, por ejemplo) y tener la calidad adecuada. Estos criterios deberían tomarse en cuenta en la formulación de los objetivos, metas e indicadores posteriores a 2015.
- ▶ *Rendición de cuentas sobre la lucha contra la desigualdad y la discriminación:* los Estados deberían dar cuentas acerca de la eliminación de leyes, políticas, programas y presupuestos discriminatorios que promueven las disparidades. El nuevo marco que se adopte deberá incluir compromisos para luchar contra las diversas formas de desigualdad, que deberán regirse por las obligaciones

específicas contenidas en diversos instrumentos internacionales sobre derechos humanos en cuanto a la eliminación de la discriminación por motivos de género, raza, etnia, discapacidad y pertenencia a un grupo indígena.

- ▶ *Rendición de cuentas ante poblaciones más allá de sus fronteras:* el nuevo marco de compromisos en materia de desarrollo deberá reconocer las obligaciones de los Estados en cuanto al respeto, la protección y el cumplimiento de los derechos humanos más allá de sus fronteras. Los Estados deberán prestar asistencia internacional (financiera, técnica y de otro tipo) para ayudar a otros Estados a lograr la plena realización de los derechos humanos, en particular los derechos económicos, sociales y culturales, que dependen más de la disponibilidad de recursos y de la coherencia de las políticas económicas internacionales. Asimismo, deberían dar cuentas de las repercusiones sobre los derechos humanos que sus medidas de política bilateral o multilateral tienen en otros países.



© Fotografía NU / Rick Bojornas

¿Cómo garantizar la rendición de cuentas?

Es opinión generalizada que la próxima generación de compromisos del desarrollo debería estar respaldada por mecanismos de rendición de cuentas más eficaces a nivel nacional e internacional. La rendición de cuentas puede ser reforzada en el marco sucesor de los Objetivos mediante la creación o fortalecimiento de mecanismos específicos de seguimiento del progreso realizado para alcanzar los objetivos acordados. Ello también es posible garantizando que los mecanismos existentes de rendición de cuentas, incluidos los órganos administrativos, legislativos, judiciales y de protección de los derechos humanos tengan una participación más eficaz en los esfuerzos destinados a velar por el cumplimiento de esos compromisos, y proporcionar sistemas accesibles de quejas y reparación para las personas cuyos derechos han sido vulnerados en el contexto del desarrollo.

La rendición de cuentas corresponde principalmente al ámbito nacional. Existe gran número de instituciones y mecanismos a los que es posible recurrir para pedir cuentas a los funcionarios y responsables de las políticas acerca de sus compromisos en materia de desarrollo. Cabe mencionar: los mecanismos políticos de rendición de cuentas, tales como

las comisiones parlamentarias; los mecanismos administrativos, como las cartas y los códigos de conducta para funcionarios públicos o los grupos de consulta ciudadana; los grupos de supervisión independientes, incluidas las comisiones de derechos humanos y las oficinas del defensor del pueblo; y los mecanismos sociales de rendición de cuentas, como la auditoría de base comunitaria. Las mejores prácticas en cada una de esas esferas, que se presentan en mayor detalle en la versión íntegra de la publicación, deberían servir de guía y referencia para la formulación de la infraestructura de rendición de cuentas en el marco después de 2015.

Deberían existir mecanismos que permitan a las personas cuyos derechos se han visto vulnerados por políticas relacionadas con el desarrollo pedir cuentas a los funcionarios sobre los abusos de autoridad y obtener reparación. Los mecanismos judiciales cumplen una función vital al respecto. A pesar de los obstáculos que impiden a las personas que viven en la pobreza acudir a los tribunales en busca de justicia, el interponer una acción judicial es un procedimiento importante para alentar la rendición de cuentas, que cumple una función no solo correctiva sino también preventiva, además de promover la transformación. Deberían adoptarse medidas destinadas a eliminar los obstáculos que impiden que las personas que viven en la pobreza puedan recurrir a los mecanismos judiciales de rendición de cuentas para presentar reclamos y hacer valer sus derechos, incluidos los derechos económicos, sociales y culturales plasmados en la jurisprudencia nacional. Además de los tribunales de justicia, existen otros mecanismos administrativos u órganos de supervisión independientes con funciones cuasi-judiciales, que representan procedimientos alternos de solución de conflictos cuando ocurre vulneración de los derechos humanos.

Estos diferentes mecanismos de rendición de cuentas no están aislados en la práctica, pudiendo reforzarse mutuamente. Por ejemplo, las acciones judiciales destinadas a hacer valer los derechos económicos y sociales suelen ser más eficaces cuando van acompañadas de movilización política. Aunque sus funciones y mandatos varían, los mecanismos de rendición de cuentas deberían estar basados en las normas de derechos humanos, velar por el cumplimiento de las normas pertinentes que sustentan los compromisos contraídos por los Estados en la esfera del desarrollo, llevar a cabo análisis independientes de la actuación de los gobiernos y recomendar medidas destinadas a obtener reparación o compensación, u otras medidas correctivas, en caso de incumplimiento. El objetivo final no se limita a la imposición de sanciones cuando los derechos se han visto vulnerados, sino que debe crear condiciones que promuevan el progreso sistémico e institucional en lo que se refiere a la rendición de cuentas. En última instancia, la rendición de cuentas en materia de derechos

humanos debería integrarse en todas las fases del ciclo de las políticas: planificación, presupuestación, ejecución, seguimiento y evaluación. Ello genera lo que se ha denominado el “círculo virtuoso” de la rendición de cuentas.

Los mecanismos internacionales de rendición de cuentas suelen desempeñar un papel de supervisión o vigilancia, y no tienen facultad de ejecución. A pesar de ello, pueden cumplir una función importante para promover la responsabilidad, por ejemplo, formulando metas y puntos de referencia aplicables a nivel nacional. Asimismo, pueden contribuir al fortalecimiento de la rendición de cuentas, por ejemplo, determinando si existen mecanismos apropiados de reparación a nivel nacional. Son foros adicionales que permiten plantear y negociar reclamos, y son útiles sobre todo para los grupos cuyas opiniones son ignoradas por sus propios gobiernos. Debería reforzarse la función que cumplen los mecanismos internacionales de derechos humanos como el examen periódico universal del Consejo de Derechos Humanos, los órganos de las Naciones Unidas encargados de la supervisión de tratados, los titulares de mandatos de los procedimientos especiales y los órganos regionales correspondientes en los procesos de seguimiento y presentación de informes relacionados con los nuevos objetivos mundiales de desarrollo.

Además de examinar la conducta de los agentes nacionales en sus países, los mecanismos internacionales de rendición de cuentas cumplen también la función de velar por la rendición de cuentas de los agentes que operan a nivel mundial, incluidos los Estados que mantienen relaciones de cooperación internacional, las instituciones financieras internacionales y los agentes no estatales, que influyen cada día más en la política de desarrollo. Con todo, los mecanismos internacionales de gobernanza mundial están mucho menos desarrollados y deberían crearse, o adaptarse, instituciones apropiadas que permitan subsanar esas deficiencias. En vista de la disminución de la importancia relativa de la ayuda, reviste incluso mayor importancia tratar de lograr mayor coherencia, a nivel nacional y mundial, de los diferentes regímenes de políticas, incluidos el comercio, la inversión, las finanzas, los impuestos y la propiedad intelectual. Los derechos humanos deberían servir de criterio de referencia y de instrumento para evaluar la coherencia de las políticas nacionales e internacionales. El acuerdo después de 2015 debería contener compromisos explícitos sobre estas cuestiones destinados a los Estados Miembros.

Los mecanismos de seguimiento de los ODM se han visto limitados por la complejidad e ineficiencia de la presentación de informes a nivel nacional, regional y mundial, y su eficacia se ha visto obstaculizada por la índole

voluntaria de esos mecanismos, el enfoque tecnocrático y no participativo adoptado en muchos países, los problemas relativos a la adecuación de los datos, y la falta común de integración de la presentación de informes sobre los ODM en los procesos nacionales de seguimiento de las políticas. Con todo, en fecha reciente se han creado varios mecanismos de rendición de cuentas sobre los ODM para sectores específicos que han establecido organismos de supervisión a nivel nacional e internacional, que están encargados de examinar los esfuerzos de todos los agentes infraestatales, supraestatales y paraestatales a la luz de sus responsabilidades en materia de derechos humanos. Merece mención especial la Comisión sobre la Información y la Rendición de Cuentas para la Salud de la Mujer y el Niño, creada para proponer un marco institucional en materia de rendición de cuentas que incluye tres procesos: seguimiento, examen y medidas. Tales iniciativas deberían servir de guía, ampliándolas y adaptándolas como corresponda. Todo nuevo mecanismo de revisión global de los compromisos después de 2015 debería hacer referencia explícita a las normas de los derechos humanos plasmadas en los tratados internacionales, y debería garantizar la revisión independiente y rigurosa, la participación real de la sociedad civil y la rendición de cuentas al más alto nivel político. Los datos generados por los mecanismos de examen que se adopten tras 2015 deberían incluirse sistemáticamente en los procesos de presentación de informes internacionales sobre los derechos humanos. Los Estados Miembros deberían racionalizar sus obligaciones en lo que respecta a la presentación de informes sobre derechos humanos en el plano internacional y en la etapa posterior a 2015, velando por que esos mecanismos de rendición de cuentas se refuercen mutuamente.



© IRIN / David Longstreath

La rendición de cuentas en el proceso de toma de decisiones *después de 2015*

La adopción por todos los países de un conjunto de objetivos, metas e indicadores armonizados con las normas de derechos humanos existentes, puede servir de fuerte acicate para redoblar los esfuerzos destinados a erradicar el flagelo de la pobreza y luchar contra la vulneración de los derechos humanos. La medición es una cuestión crucial para la rendición de cuentas. El acuerdo después de 2015 deberá incluir compromisos destinados a mejorar la recogida y el análisis de datos a nivel mundial, nacional y local, incluida la información necesaria para determinar si los esfuerzos de desarrollo se corresponden con los principios de derechos humanos tales como la lucha contra la discriminación y la realización progresiva. Serán necesarios métodos de medición tanto cualitativos como cuantitativos. Los parámetros estadísticos deberían entenderse como un instrumento, al que no deben estar supeditadas las aspiraciones legítimas de la población que formarán parte de la agenda que se adopte después de 2015. Como señalara la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, nuestros esfuerzos destinados a alcanzar un acuerdo después de

2015 no deberían limitarse a tener gran aprecio por nuestras mediciones, sino también promover la medición de lo que consideramos máspreciado.

Es fundamental que la formulación de los nuevos objetivos de desarrollo sean fruto de un proceso participativo en el que estén representadas todas las corrientes, incluida la sociedad civil, los grupos de derechos humanos, las mujeres, las minorías y los pueblos indígenas, y en el que se escuchen las voces de los más vulnerables y los excluidos. La identificación de las prioridades que formarán parte de la agenda después de 2015 debe estar guiada también por criterios objetivos claros, teniendo presente los fines específicos a los que pueden contribuir los objetivos globales. En la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible celebrada en junio de 2012 los Estados Miembros de las Naciones Unidas adoptaron un conjunto de criterios que deben servir de guía para tomar decisiones sobre los objetivos de desarrollo sostenible que se adopten en el futuro. A continuación se presenta un cuadro en que se resumen los criterios de “Rio+20”, así como otros criterios pertinentes que guardan relación con el marco internacional de derechos humanos. Los criterios propuestos pueden servir de guía para identificar las prioridades que formarán parte de las múltiples propuestas posteriores a 2015 fruto de consultas a nivel mundial y nacional y potenciar la integridad, legitimidad y rendición de cuentas en el proceso de toma de decisiones sobre los objetivos posteriores a 2015. En la versión íntegra de la publicación se definen y analizan en mayor detalle los criterios propuestos y se presentan ejemplos ilustrativos.

Criterios propuestos para los objetivos, metas e indicadores con posterioridad a 2015

Criterios aplicables a los objetivos y las metas	
Criterios	Preguntas
Reactivación	¿Se trata de una cuestión importante o urgente a la que se ha dado poca prioridad en la práctica y en los marcos de referencia internacionales?
Legitimidad democrática	¿Existe gran demanda a nivel mundial y nacional para este objetivo o meta, en particular por lo que se refiere a las poblaciones más marginadas?
Aplicación universal	¿Se trata de una cuestión o asunto motivo de preocupación a nivel mundial? ¿Incluye responsabilidades universales o diferenciadas?
Mayor interés en los fines, y no en los medios, del desarrollo	¿Abarca la meta propuesta los fines últimos, y no los medios, del desarrollo?

Criterios	Preguntas
Orientación a la acción	¿Indica el objetivo o la meta una selección apropiada en materia de políticas? y ¿serviría de norma útil para una vigilancia activa?
Coherencia con el derecho internacional	¿La propuesta refleja o consolida las normas de derecho internacional, en vez de debilitarlas?
Relieve/ comunicabilidad	¿El indicador y la meta tienen suficiente relevancia psicológica y son de fácil comprensión?
Valor instrumental/ entorno propicio	¿Su logro creará o contribuirá a crear un entorno propicio para otras metas?
Especial atención a la igualdad	¿Se presta, o cabe esperar que se preste, especial atención a la igualdad?
Equilibrio temático/ descripción	¿La propuesta contribuye a garantizar un equilibrio temático entre diferentes campos de preocupación mundial y contribuye a la descripción general de la agenda?

Criterios aplicables a los indicadores estadísticos	
Criterios	Preguntas
Pertinencia del indicador para el tema	¿El indicador propuesto refleja fielmente el tema?
Relieve/ comunicabilidad	¿El indicador y la meta tienen suficiente relevancia psicológica y son de fácil comprensión?
Disponibilidad y comparabilidad de los datos	¿Los datos son comparables y están bien establecidos en todo el mundo? ¿Sería posible mejorar la comparabilidad y la cobertura con apoyo? De lo contrario, ¿las mediciones definidas a nivel nacional bastarían para estimular la acción, o serían incluso preferibles?
Solidez, verificabilidad y validez	¿Los datos son verificables, válidos y pasibles de verificación externa?
Orientación a la acción	¿Indicaría la meta, o el indicador, una selección apropiada en materia de políticas? y ¿serviría de norma útil para una vigilancia activa?
Aplicación universal	¿Requiere un progreso notable por parte de todos los países o, de lo contrario, existe una meta o indicador complementario aplicable a otros países?
Coherencia con el derecho internacional	¿El indicador propuesto está relacionado específicamente con obligaciones jurídicas que los Estados Miembros ya han contraído en virtud de tratados de derechos humanos?

Criterios	Preguntas
Medición de los esfuerzos en materia de políticas así como de los resultados	¿Los indicadores propuestos, tomados en su conjunto, contribuyen a medir los compromisos y los esfuerzos reales que los Estados Miembros llevan a cabo en materia de fiscalidad y de políticas con vistas a alcanzar los resultados acordados para el período posterior a 2015?
Especial atención a la igualdad	¿Se presta especial atención a la igualdad o se incluyen metas desagregadas?
Ningún incentivo contraproducente	¿Crea incentivos contraproducentes? Si así fuera, ¿puede adoptarse una meta o indicador complementario para subsanar el problema?

La adaptación a nivel nacional y subnacional de los objetivos y metas posteriores a 2015 es esencial para la rendición de cuentas. Con todo, es necesario llegar a acuerdo sobre los criterios necesarios para proceder a su adaptación a nivel nacional y local para evitar que se vean afectados la rendición de cuentas y otros objetivos de la agenda que se adopte después de 2015. Reviste particular importancia la necesidad de velar por la coherencia con el derecho internacional, como subrayaron los Estados Miembros en la Conferencia de “Río+20”. En vista de todo ello, la adaptación nacional de los objetivos con posterioridad a 2015 debería incluir los ocho pasos siguientes:

1. Armonizar los objetivos y las metas nacionales y subnacionales con las normas de derechos humanos contraídas en virtud de tratados que sean aplicables en el país interesado;
2. Establecer objetivos, metas, indicadores y criterios de referencia a nivel nacional y subnacional, y vigilar el progreso mediante procesos participativos;
3. Incorporar los principios de no discriminación e igualdad, velando por que se dé prioridad a las comunidades y las regiones más desfavorecidas;
4. Encontrar soluciones a las principales limitaciones y capacidades limitantes cuando los derechos no están siendo realizados, seleccionar intervenciones que permiten multiplicar los resultados positivos y crear un entorno propicio para la realización de los derechos humanos;
5. Buscar sinergias y desfases en el marco general de los objetivos, y velar por un adecuado equilibrio de los derechos humanos y las cuestiones relativas al desarrollo sostenible;
6. Definir un marco temporal y un nivel de aspiraciones acordes con una evaluación objetiva del “máximo de recursos disponibles” del país;

7. Establecer objetivos e indicadores con el fin de determinar el esfuerzo realizado en cuanto a la fiscalidad y las políticas, así como en cuanto a los resultados; y
8. Utilizar una serie de indicadores y toda la información disponible (subjctiva y objetiva, cualitativa y cuantitativa), acerca de todos los derechos humanos (civiles, culturales, económicos, políticos y sociales), con vistas a poder seguir de cerca el avance en esta esfera.

Todavía queda mucho por hacer. Es necesario llegar a un nuevo acuerdo global de mayor envergadura. El objetivo final debe ser lograr el pleno respeto de todos los derechos humanos esenciales de una vida con dignidad. En lugar de socavar la rendición de cuentas de los Estados Miembros de las Naciones Unidas en cuanto a sus compromisos en materia de derechos humanos, como ocurrió en muchos casos con los Objetivos existentes, la próxima generación de objetivos del desarrollo sostenible debe contribuir a su consolidación. Ello contribuirá a transformar el nuevo conjunto de compromisos políticos en un sólido contrato social mundial para nuestro tiempo.

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

Ban Ki-moon
Secretario General de las Naciones Unidas

No deberíamos limitarnos a tener gran aprecio por nuestras mediciones, sino también promover la medición de lo que consideramos máspreciado.

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

Acerca de esta publicación

Esta publicación, ¿Quién debe rendir cuentas? Los derechos humanos y la agenda para el desarrollo después de 2015, fruto de la colaboración entre la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) y el Centro de Derechos Económicos y Sociales (CESR), está centrada en la cuestión de la rendición de cuentas, entendida desde la perspectiva de los derechos humanos. Parte de la premisa de que el actual marco de los Objetivos de Desarrollo del Milenio adolece de dos debilidades fundamentales que dificultan hacer realidad los derechos y las aspiraciones de las personas que viven en la pobreza. En primer lugar, cabe destacar que ni los Objetivos ni los planes para su aplicación han sido planteados adecuadamente en términos de derechos humanos. Debido a ello, no se ha prestado la debida atención a los compromisos preexistentes de los Estados en materia de derechos humanos, que han sido relegados a un plano secundario tanto en la estructura de los Objetivos como en las actividades destinadas a alcanzarlos. La segunda debilidad tiene que ver con la rendición de cuentas. Los Objetivos representan quizás el compromiso mundial más serio jamás aprobado para erradicar el flagelo de la pobreza. Sin embargo, en la práctica, no se han establecido mecanismos sólidos para pedir cuenta a los Estados y a otros agentes de desarrollo sobre la labor realizada para cumplir con esos compromisos y para responder ante los millones de personas que, por consiguiente, siguen padeciendo privaciones que pudieran evitarse. Esta publicación será de gran interés para los Estados Miembros, los responsables políticos, los profesionales del desarrollo, las organizaciones de derechos humanos y de la sociedad civil y para todos quienes luchan por una agenda para el desarrollo más justa y sostenible a nivel mundial.

La versión íntegra de la publicación está disponible en www.ohchr.org y en www.cesr.org.



¿QUIÉN DEBE RENDIR CUENTAS?

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

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

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

Center for Economic and Social Rights (CESR)

162 Montague St.
Brooklyn, NY 11201 - USA
Tél : +1 718 237 9145
Fax : +1 718 237 9147
www.cesr.org

