

FATEH AZZAM

Director del Programa de Estudios sobre Migraciones Forzadas y Refugiados, Universidad Americana en El Cairo, Egipto.

## RESUMEN

Este artículo discute la implementación de los Objetivos de Desarrollo del Milenio desde la perspectiva legal y de defensa de los derechos humanos. Se caracteriza la brecha que existe entre los abordajes que apuntan a los derechos humanos y los que se concentran, fundamentalmente, en las necesidades de desarrollo. Presenta una nueva interpretación en lo que concierne al litigio de interés público y al análisis presupuestario, que requiere una cooperación más estrecha entre los activistas de derechos humanos y las organizaciones de desarrollo. Además, defiende la adopción de estrategias que articulen la participación de la sociedad civil en las acciones del gobierno, incluidos los planes nacionales dirigidos a aspectos específicos de los Objetivos del Milenio – por ejemplo, la reducción de la pobreza –, en los que se atribuya un papel de liderazgo a los “consejos nacionales”. Finalmente, hace un apelo para la inclusión de los refugiados y de otros migrantes forzados, sectores que se encuentran entre los más marginados y a quienes, frecuentemente, se los excluye de estas preocupaciones. [Texto original en inglés.]

# LOS DERECHOS HUMANOS EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO\*

Fateh Azzam



El IV Coloquio Internacional de Derechos Humanos tuvo como tema de análisis el paradigma de los derechos humanos como concepto legal y la importancia de su papel en el cumplimiento de la Declaración y de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM),<sup>1</sup> en el momento en que se aproximaba la fase de evaluación intermedia de estos Objetivos. De acuerdo con lo que los organizadores del Coloquio observaron, el documento sobre los ODM hace ligeras referencias a los derechos humanos y al Estado de Derecho, pero no contiene mecanismos que garanticen a los ciudadanos la justiciabilidad de tales derechos y, en líneas generales, no adopta un lenguaje jurídico. Por el contrario, se elaboró como “un pacto entre naciones”, un documento de estructura amplia que utiliza indicadores económicos y demográficos como parámetros de progreso; un ejercicio numérico que se basa en las necesidades, por así decirlo; y una lista de intenciones sobre lo que es necesario realizar. Se presupone que en ello reside, con seguridad, la función de los gobiernos responsables por el bienestar de sus ciudadanos.

Sin embargo, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en su visión general de los Objetivos, considera que su implementación exige la responsabilidad

\* Texto editado a partir de la conferencia realizada por el autor en el IV Coloquio Internacional de Derechos Humanos, realizado en São Paulo, Brasil, el 12 de octubre de 2004.

1. Véase la Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas, A/RES/55/2, del 18 set. 2000.

2. "Millennium Development Goals: A compact among nations to end human poverty". UNDP, Human Development Report 2003. Disponible en <[http://www.undp.org/hdr2003/pdf/hdr03\\_overview.pdf](http://www.undp.org/hdr2003/pdf/hdr03_overview.pdf)>. Documento en español en <<http://hdr.undp.org/reports/global/2003/espanol/>>. Consultado el 31 de enero de 2005.

conjunta de las naciones, los ciudadanos y la comunidad internacional. Estimula atribuciones para que los movimientos sociales y la sociedad civil movilizadas presionen y exijan medidas de los gobiernos, aunque no provea los mecanismos necesarios para hacerlo.<sup>2</sup>

La práctica ha demostrado, a menudo, que la presión de la sociedad civil y las reivindicaciones enérgicas pueden tener éxito a pesar de la resistencia de los gobiernos. Lo cierto es que el propio estatuto de los derechos humanos debe mucho de su desarrollo y de su crecimiento a las organizaciones no gubernamentales. También desde esta óptica, los activistas de derechos humanos, los abogados y las organizaciones no gubernamentales tienen un papel que desempeñar a fin de dar impulso a los ODM. Sin embargo, es un papel por el cual deben luchar por sí mismos, y que requiere una visión más amplia que permita llegar más allá de los límites ya establecidos por los patrones del activismo. Deben poner a prueba su creatividad y reevaluar algunas de sus estrategias, incluidas las de litigio, para adecuarlas a tareas más específicas, además de buscar otras, más apropiadas y eficaces. Los Objetivos ofrecen una oportunidad y también un conjunto de propósitos, de cierta forma concretos, que pueden plantear desafíos a los activistas de derechos humanos para que intervengan en nuevas áreas de actuación.

### Caracterización de las brechas

La existencia de una controversia, o de una sensible fisura entre el lenguaje de los derechos humanos y el de los Objetivos de Desarrollo del Milenio es síntoma de una brecha mucho más amplia entre los enfoques basados en los derechos y los que se fundamentan en las necesidades del desarrollo. A pesar del compromiso en cuanto a la universalidad e indivisibilidad de los derechos humanos, presentado originariamente y de manera formal en la Declaración de Viena y en el Programa de Acción de 1993,<sup>3</sup> de hecho pocas organizaciones de derechos humanos han articulado estrategias eficaces que defiendan y den empuje a los derechos económicos, sociales y culturales, además de presentar informes alternativos al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

3. Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas, A/Conf. 157/23 del 12 jul. 1999.

Existen, evidentemente, excepciones de iniciativas exitosas en materia de prácticas jurídicas; y las estrategias e intentos de llevar adelante acciones jurídicas que involucran los derechos humanos, sociales y culturales han aumentado sensiblemente.<sup>4</sup> De hecho, se han articulado varios programas interesantes en diversas regiones del mundo, en particular en Bangladesh, Filipinas, Nigeria y en algunos países de América Latina.<sup>5</sup> Sin embargo, en general, el compromiso con la indivisibilidad de los derechos permanece en el campo verbal. Comprometidos con las estrategias de las demandas judiciales directas en el trabajo con los derechos civiles y políticos, los abogados de derechos humanos han mostrado mayores dificultades al lidiar con los patrones menos rígidos y, posiblemente, menos claros de los derechos enunciados en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC).

Por cierto, sería injusto caracterizar la división entre los abordajes basados en los derechos y en el desarrollo como una supuesta falta de interés o como una visión limitada por parte de los abogados. De la misma manera que los derechos son interdependientes e indivisibles, así también lo son los monumentales problemas del mundo en desarrollo, que se encuentran tan interconectados al punto de desorientarnos sin saber por dónde comenzar. ¿Es posible que los problemas del desarrollo deficiente se deban, sencillamente, a fallas de los liderazgos, a la corrupción y a la falta de acceso político de ciudadanos aislados del contexto mundial? ¿La democratización en la esfera nacional traería soluciones, o la redemocratización en la esfera internacional traería una distribución más equitativa de la riqueza mundial? ¿Sería el sistema económico mundial tan injusto y perverso que mantendría al Sur en un nivel inferior, o ello sería consecuencia exclusiva de la mala utilización nacional de los recursos disponibles en cada país o del predominio de conflictos bélicos? ¿Los derechos civiles y políticos promoverán el desarrollo sostenible, o la democratización será resultado de la mejora de las condiciones económicas y la garantía de los derechos económicos, sociales y culturales? ¿Qué está primero, el huevo o la gallina?

Un ejemplo de ello es mi región, en Oriente Medio y

4. Para una discusión más amplia de las estrategias adoptadas en diversas regiones del mundo, véase: International Human Rights Internship Program, "Ripple in Still Water: Reflections by Activists on Local and National-Level Work on Economic, Social and Cultural Rights". Washington: IIE-IHRIP, 1997. Para sugerencias y propuestas de estrategias, véase también "Circle of Rights". Washington: IIE-IHRIP, 2000.

5. Véase Willem Van Genugten y Camilo Pérez-Bustillo, *The Poverty of Rights: Human Rights and the Eradication of Poverty*. Londres/Nueva York: Zed Books, 2001.

África Septentrional, donde la mayoría de los países padece regímenes autoritarios y la casi total negación de los derechos políticos y económicos de los ciudadanos, debido, fundamentalmente, a la falta de participación democrática en los procesos de decisión de las políticas que nos afectan diariamente. Los regímenes autoritarios también señalan la relativa fragilidad de los sistemas jurídicos y la falta de independencia del poder judicial, lo que da como resultado, principalmente, un “derecho del Estado” en lugar de un “Estado de Derecho”. Si a ello se le suma un poco de corrupción en varios niveles, es sumamente difícil que el Estado y sus instituciones puedan lidiar de manera eficaz con los problemas de la pobreza, aun cuando en efecto lo quieran. Estos hechos han llevado a la mayoría de los activistas a priorizar los derechos civiles y políticos en detrimento de los derechos económicos, sociales y culturales, con la convicción de que sin democracia y respeto de los derechos políticos humanos, ampliamente definidos, no se puede alcanzar ningún otro derecho. De esta forma, hemos asistido en los últimos tiempos a una proliferación de reclamos por reformas políticas, económicas, jurídicas y otras, por una participación más amplia de los ciudadanos comunes en la toma de decisiones y en la elaboración de políticas y, en menor grado, por la descentralización. En nuestra región, la elite política local efectúa muchos de estos reclamos de reformas, incluidas las organizaciones de derechos humanos, y en la mayor parte de los casos permanecen circunscritos a ellas. Se repite la misma lógica del *statu quo*, que supone que una vez ocurrido el cambio en la cúpula, todo el resto vendrá a su debido tiempo.

### La búsqueda de estrategias creativas

Entonces, ¿de qué manera proseguir en la elaboración de estrategias de derechos humanos que puedan ser relevantes para los Objetivos del Milenio? Nuestros métodos usuales – documentación e informes, denuncia pública, asistencia judicial y las demandas en casos individuales –, ¿serán relevantes y eficaces en estas circunstancias? ¿Deberíamos intentar desarrollar nuevos enfoques, que se adecuen mejor al abordaje basado en las necesidades de los ODM y agregar

además una visión basada en los derechos? A continuación, presentaremos algunas reflexiones sobre algunas oportunidades que pueden utilizar los abogados y activistas de derechos humanos. Cada una de ellas, evidentemente, exigiría mayores reflexiones y planificaciones estratégicas para llegar a ser viables.

### *Litigio de interés público*

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio no son compromisos legales ni individualizados y tampoco tienen mecanismos para su implementación, excepto una exigencia sucintamente especificada para que la Asamblea General evalúe el curso del proceso y para que el Secretario General de las Naciones Unidas “divulgue informes periódicos, de manera que la Asamblea General los considere, y sirvan de base para futuras acciones”.<sup>6</sup> Dichos informes son de naturaleza amplia, actúan más como planteos y estímulos a la comunidad internacional que como un conjunto de derechos. Sin embargo, tal vez sea posible, e incluso ventajoso, recurrir al litigio de interés público para lograr avances en la implementación de los Objetivos del Milenio.

En general, este tipo de litigio aparece bajo la forma de acciones colectivas y acciones contra el Estado y sus organismos, o contra ciudadanos y empresas, “en favor del interés público”. Sin embargo, no todos los países cuentan con un dispositivo legal para las acciones colectivas, y la ley de interés público en general es individualizada, o sea, basada en reivindicaciones de una persona específica contra el Estado, aunque los procesos judiciales particulares se puedan utilizar para establecer precedentes y así contestar o confirmar determinados principios o exigencias de interés público. Las acciones judiciales de interés público son siempre un asunto arriesgado, pues no se puede prever las decisiones de los tribunales, o esperar que siempre sean favorables a la percepción individual del “interés público”.<sup>7</sup>

Con las mencionadas advertencias en mente, aún podemos considerar que las acciones de interés público pueden representar una estrategia viable para realizar avances en cuanto a los Objetivos del Milenio. Sería interesante adoptar indicadores, ya que los ODM pueden ofrecer una

6. “Millennium Development Goals...” (op. cit., nota 2), parágrafo 31.

7. Para una visión más amplia de diversas estrategias jurídicas de interés público, véase Mary M. McClymont y Stephen Golub (eds.), *Many Roads to Justice: The Law Related Work of Ford Foundation Grantees around the World*. Nueva York: The Ford Foundation, 2000.

medida relativamente clara del desempeño de un Estado y, en particular, de la voluntad política de implementar, por lo menos, algunas de sus obligaciones en las esferas de los derechos sociales y económicos. Entre tanto, la dificultad radica en la definición de la naturaleza de las obligaciones del Estado en relación con sus ciudadanos más allá del marco, por lo general aceptado, de las realizaciones progresivas hasta el “máximo de recursos disponibles”. ¿Podrían los abogados de derechos humanos buscar obligaciones legales más claras y específicas, transfiriéndolas al Estado para que puedan formar la base del litigio de interés público?

Un enfoque posible tal vez sea la utilización del Proyecto de la Comisión de Derecho Internacional sobre Responsabilidad de los Estados, que, aunque básicamente se centra en las relaciones entre Estados, dispone de un análisis útil e interesante que puede ser adaptado a nuestras necesidades. En este proyecto, la Comisión presentó un análisis de las obligaciones legales de los Estados según la ley de tratados. Dependiendo de la obligación en cuestión, la Comisión definió dos tipos interrelacionados: obligación de “resultado” (impone un deber de asegurar que un resultado específico se alcance); y obligación de “medios” o “conducta” (el deber legal de continuar actuando para lograr un resultado, independientemente de que este haya sido, o no, definitivamente alcanzado).<sup>8</sup> Sobre la base de este análisis, se puede decir que la naturaleza de la obligación de los Estados de implementar la mayoría de los derechos contenidos en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales es un compromiso de conducta. El Estado-Parte en el Pacto, con su Ejecutivo, sus Ministerios y otras instituciones y organismos, debería demostrar que se utilizan todos los medios posibles dentro del “máximo de recursos disponibles”, hasta que se pueda comprobar que existe un progreso en la implementación de los derechos definidos en el Pacto.

Los Objetivos del Milenio ofrecen niveles intermedios y de largo plazo que contribuyen a la evaluación de este progreso. Por ejemplo, si se efectúa un análisis comparativo sobre el número de niños que cursan la enseñanza primaria (Objetivo 2) o del número de niñas en los ciclos de enseñanza primaria y secundaria (Objetivo 3) en el año 2000, en relación

8. Artículos 20 e 21 de “Draft Articles on State Responsibility”. *Yearbook of the International Law Commission*, vol. 11, Parte 1, 1977.

con las matrículas de los años 2005 y 2010, tendremos un indicador para evaluar si el empeño del Estado ha sido efectivo para cumplir, al menos parcialmente, los Objetivos, y si está obteniendo éxito o por lo menos logrando algunos resultados. La utilización del concepto de “obligación estatal” puede fortalecer los argumentos legales relativos al alcance progresivo de los derechos económicos y sociales sobre la base de los parámetros definidos por los Objetivos a los que un Estado está comprometido en virtud de su vínculo con las Naciones Unidas.

### Análisis presupuestario

Otra estrategia desarrollada en algunas regiones se refiere al uso del análisis presupuestario como una herramienta capaz de medir el compromiso del Estado con los derechos económicos, sociales y culturales, en general, que ciertamente puede ser útil para implementar los Objetivos del Milenio.<sup>9</sup> El destino anual de las partidas presupuestarias del Estado ofrece excelentes indicadores de su compromiso con el progreso en diversas áreas, especialmente cuando se las compara con los dispendios militares. En el año 2000, Oxfam presentó un ejemplo impresionante, al estimar que solo se deberían sumar 8.000 millones de dólares anuales al presupuesto actual para lograr la universalización de la educación básica, una cifra que equivale aproximadamente a los gastos del presupuesto militar mundial en cuatro días.<sup>10</sup>

Remitiéndonos una vez más a las referencias de los Objetivos del Milenio, un estudio de los destinos de los presupuestos estatales en las áreas de salud, educación y reactivación económica nos proveería indicadores de los intentos realizados por los Estados para alcanzar los Objetivos. Se admite que es difícil establecer un juicio definitivo sobre el éxito o fracaso de las estrategias estatales específicas mediante un simple análisis de los fondos destinados a cada programa. Invertir dinero en un problema no significa, en principio, resolverlo, y si el presupuesto estatal para educación o salud ha sido duplicado, ello no significa que el índice de mortalidad infantil se reduzca automáticamente a la mitad. Sin embargo, combinar la revisión de estrategias y sus efectos intermedios con el

9. Véase Maria Socorro Diokno, *A Rights-Based Approach to Budget Analysis*. Washington: Institute for International Education/International Human Rights Internship Program, 2000.

10. “Education-Africa: Calls for Global Campaign to Abolish Primary School Fees”. Inter Press Service, 6 dic. 2000. Disponible en <<http://www.aegis.com/news/ips/2000/IP001209.html>>. Consultado el 31 de enero de 2005. Véase también, el interesante cuadro presentado en “Duties sans frontières: Human Rights and Global Social Justice”. Ginebra: International Council on Human Rights Policy, 2003, p. 5. Disponible en <<http://www.ichrp.org/ac/excerpts/137.pdf>>. Consultado el 31 de enero de 2005.



acompañamiento del presupuesto contribuye para evaluar los esfuerzos realizados e indicar si hay una evolución de esas áreas en el ámbito de los ODM.

Debemos observar que los procedimientos para el análisis presupuestario varían mucho, algunos son elementares, otros sumamente complejos. Cuanto más complejo es el proceso, mayor es la capacitación necesaria para su implementación. No es preciso decir que esta capacitación, en general, no suele ser parte de la formación de los activistas de derechos humanos, ya que pertenecen a la órbita del trabajo de economistas, demógrafos y estadísticos. Cuando se requiere el análisis presupuestario en áreas específicas, como salud o educación, son los especialistas quienes estarán capacitados para examinar los datos. En ese momento, es esencial que los activistas de derechos humanos involucrados en la implementación de los Objetivos hagan alianzas con especialistas en desarrollo y servicios.

### **Construir puentes con organizaciones de desarrollo**

El hecho de que los activistas y las organizaciones de derechos humanos no sean especialistas en todos estos campos explica, de alguna manera, que haya tan pocos trabajos que traten sobre derechos económicos, sociales y culturales, en relación con los estudios jurídicos sobre el análisis y las finalidades de los derechos humanos. Educadores, organizaciones de desarrollo, prestadores de servicios médicos y analistas sociales, de manera general, tienen la capacidad necesaria para analizar los datos en sus respectivas áreas de trabajo, y es por eso que se debe intentar construir puentes y alianzas entre ellos y los abogados de derechos humanos. Los activistas dedicados a los derechos humanos y los que están fuera de esta área específica deben apoyar recíprocamente sus acciones por medio del intercambio mutuo de un abordaje basado en derechos con los datos y conocimientos necesarios para evaluar los avances, fortalecer los argumentos legales y conducir la defensa de los derechos humanos a partir del conocimiento claro y especializado de la situación real del sector.

Me apresuro a agregar que ha habido intentos de unir el paradigma de los derechos humanos y el del desarrollo.

Algunas entidades de desarrollo y atención social ya han realizado dicha unión, con un uso progresivo del lenguaje de los derechos. Por ejemplo, organizaciones dedicadas a la promoción de las mujeres han adquirido nueva vida con la promulgación de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. La Convención les proporcionó un conjunto claro de patrones y niveles mínimos que inmediatamente se pusieron en práctica en todos los trabajos, desde las actividades de generación de ingresos para las mujeres hasta la educación y las campañas contra la violencia doméstica y por la participación política. De manera semejante, las ONG de atención social no tardaron en apropiarse de los dispositivos de la Convención sobre los Derechos del Niño, y al utilizarlos se constató la proliferación de programas educativos sobre derechos del niño y nuevos reclamos de fondos para la educación y la asistencia infantil.

También es posible construir puentes en el contexto de la estrategia de las acciones de interés público y de su impacto. Los activistas de derechos humanos pueden considerar a las organizaciones que prestan servicios sociales como clientes para trabajar juntos en la realización de uno o más de los Objetivos del Milenio, o colaborar con esas organizaciones de forma más genérica, adhiriendo a las estrategias legales y otros tipos de actuación en una búsqueda por cambios concretos. Además, los funcionarios de estas organizaciones se pueden entrenar para actuar como paralegales, con participación más directa en las estrategias judiciales y en la prestación de servicios jurídicos y asesoría a sus clientes, identificando, eventualmente, los procesos que establezcan precedentes para casos semejantes y abriendo el camino para nuevas ideas y abordajes para el trabajo jurídico de interés público.

En suma, el activismo en derechos humanos tendría mucho que ganar al establecer una relación más próxima entre abogados y especialistas de áreas como salud, educación, desarrollo, etcétera. La especialización en ciencias sociales, combinada con los conocimientos sobre derechos humanos y la aplicación de los Objetivos del Milenio como criterio y patrón de comparación, permitiría presionar al Estado de modo eficaz, dentro del sistema jurídico, a fin de promover cambios y poner en práctica los Objetivos.

Es importante observar que la implementación de los Objetivos del Milenio puede sumar fuerza y argumentos significativos a las actividades en curso, de acuerdo con el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Los informes alternativos preparados por las organizaciones de derechos humanos para el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales cobran fuerza cuando existe cooperación entre las organizaciones de desarrollo y otras organizaciones relevantes en esta área. Ya hemos observado el claro impacto de los informes sobre el Índice de Desarrollo Humano y como los significativos datos e informaciones que proveen han ayudado a los activistas en sus demandas públicas y privadas por cambios.

### *Planes nacionales de acción*

En varios países se están adoptando “planes nacionales de acción” en relación con varios temas: niños, mujeres, derechos humanos, etc. Esta estrategia compromete al Estado y a sus ciudadanos con una serie de medidas en el ámbito nacional para perfeccionar el desempeño y promover las mejoras necesarias en la calidad de vida, con vistas a alcanzar las metas de estos planes. Se trata de una estrategia especialmente viable y reconocida, en la que el plan nacional ha sido estructurado como resultado de un amplio proceso consultivo, que involucra al gobierno, a la sociedad civil, organizaciones no gubernamentales, académicos y, algunas veces, organismos internacionales como las agencias intergubernamentales de las Naciones Unidas. Por definición, los Objetivos del Milenio son de largo plazo y requieren un esfuerzo de carácter plurianual y pluripartidario, sujeto a evaluaciones y revisiones constantes. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) reitera: “La apropiación a nivel nacional – por parte de los gobiernos y las comunidades – es fundamental para conseguir cumplir con los Objetivos de Desarrollo del Milenio. De hecho, estos pueden fomentar el debate democrático, por lo que es más probable que los dirigentes emprendan las acciones necesarias para lograr los objetivos si existe presión por parte de los ciudadanos comprometidos”.<sup>11</sup>

De esta forma, un plan de acción nacional debe ser el

11. Véase “Millennium Development Goals...” (op. cit., nota 2), p. 1.

mecanismo para poner en práctica los Objetivos del Milenio. Al trabajar con organizaciones de la sociedad civil, incluidas las de desarrollo y servicio social, y también con los organismos gubernamentales, las organizaciones de derechos humanos pueden ejercer un liderazgo jurídico para articular un plan nacional que se destine a promover la implementación concreta de dichos objetivos.

Se han incrementado las acciones de los llamados “planes y estrategias para la reducción de la pobreza”, cuyos objetivos son desarrollar planes nacionales coherentes para la reducción de la pobreza y, por consecuencia, implementar los Objetivos del Milenio. Asimismo, los países donantes y las instituciones financieras internacionales exigen, cada vez más, que los gobiernos y Estados ejecuten estos planes como condición previa para la ayuda al desarrollo. Sin embargo, surgen polémicas alrededor del comercio internacional y el proteccionismo de mercado ejercido por los países desarrollados, de las políticas de instituciones financieras internacionales, de las exigencias de privatización y reformas estructurales, así como de las políticas arancelarias. Todo esto tiene un efecto directo y a menudo nocivo con relación a la pobreza mundial. En ese sentido, el PNUD señala a las políticas de las naciones desarrolladas como incitadoras, o causantes directas, de la pobreza y aclara que, si se implementan los ODM, será necesaria una cooperación a nivel mundial para evaluar tales políticas.<sup>12</sup>

La forma de llevar adelante los planes y estrategias para la reducción de la pobreza es tan importante para la eficacia y la legitimidad potenciales de un plan nacional de acción, como la existencia misma de ese tipo de programa. Existe consenso en cuanto al hecho de que las perspectivas de éxito son mayores cuando el plan se elabora en conjunto, de manera participativa y como resultado de un esfuerzo nacional de colaboración que involucra a todos los sectores de la sociedad. Un esfuerzo nacional unificado y coherente en ese sentido eliminaría diversas lagunas, y ampliaría la cooperación entre las organizaciones de derechos humanos y las de desarrollo, y entre ellas y el gobierno. Ese empeño ayudaría, inclusive, a suavizar las líneas de fisuras, que generalmente son resultado de conflictos sobre derechos civiles y políticos, entre los Estados autoritarios y los activistas de derechos humanos. Los activistas

12. Ídem, pp. 11-13, para la visión del PNUD sobre el papel de la deuda, de los recursos y de otras políticas internacionales que afectan a la implementación de los ODM.

de derechos humanos pueden encontrar una causa común con sus gobiernos y ayudar, por medio de un plan nacional, a fortalecer los esfuerzos oficiales para tener voz y negociar un espacio en el orden económico internacional.

Además, es importante que los activistas de derechos humanos se aseguren de que los planes nacionales (de reducción de la pobreza o de implementación de los ODM) sean de su incumbencia y estén de hecho fundamentados en garantías de contenidos mínimos, según las leyes internacionales de derechos civiles, políticos, económicos, sociales y de otros frentes. Ya se han realizado algunos trabajos importantes en este sentido, que pueden ser útiles. Por ejemplo, es posible obtener clarificaciones ante la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, que en 2002 patrocinó una amplia y detallada discusión sobre un conjunto de proyectos de directrices para la reducción de la pobreza con un enfoque de derechos humanos. Estos proyectos de directrices incluyen, *inter alia*, definiciones, exigencias y criterios para acciones en derechos humanos en el área de los derechos económicos, sociales y culturales, así como debates sobre el ámbito de cada uno de estos derechos y, finalmente, importantes cuestiones relativas a los mecanismos de control y responsabilidad en cuanto al rendimiento de cuentas.<sup>13</sup> Una buena fuente es, también, el trabajo completo y excelente que está realizando la Coalición Internacional para el Hábitat sobre derecho y vivienda y, de forma más amplia, sobre derechos económicos, sociales y culturales.<sup>14</sup>

### *Consejos nacionales*

Con o sin planes nacionales de acción, algunos Estados han adoptado formas alternativas de actuación en determinadas áreas, o alrededor de temas específicos. Egipto, por ejemplo, cuenta con un Consejo Nacional para la Infancia y la Maternidad, organismo semioficial que tiene como responsabilidad primordial promover el bienestar de las familias y los niños. Recientemente, hubo una intensa cooperación entre este consejo y organizaciones de derechos del niño que sumaron la dimensión de derechos humanos a su actuación, y también con otras organizaciones de la

13. Véase "Poverty Reduction Strategies", documento del Alto Comisionado para los Derechos Humanos. Ginebra, 2002. Disponible en <<http://www.unhchr.ch/development/povertyfinal.html>>. Consultado el 31 de enero de 2005.

14. Véase especialmente la minuta del documento: "Holding Donors Accountable: An interactive training program for Southern NGOs and grassroots organizations", así como otros instrumentos y metodologías sobre vivienda y otros derechos económicos y sociales, en *Habitat International Coalition, Housing and Land Rights Network – Middle East and North Africa*. Disponible en <<http://www.hic-mena.org>>. Consultado el 31 de enero de 2005.

sociedad civil e instituciones intergubernamentales como el PNUD, el UNICEF y el ACNUR. Cabe destacar asimismo la actividad del Consejo Nacional de la Mujer, que enfatiza en su agenda los derechos de las mujeres establecidos en la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, y que está abierto para recibir reclamos, y brindar asistencia jurídica y orientación para obtener reparaciones por daños.

Estos organismos, incluidos los comités nacionales de derechos humanos, en los lugares donde existen, pueden desempeñar un papel de liderazgo y aglutinar los esfuerzos de la sociedad para mejorar la calidad de vida de sus grupos beneficiarios. En Egipto, por ejemplo, estos organismos pueden, perfectamente, asumir las propuestas de los Objetivos del Milenio referidas a la educación y la situación de las niñas y mujeres. En su carácter semioficial, puede incentivar y articular la cooperación entre el gobierno y la sociedad civil, en el sentido de implementar los planes nacionales de acción y evaluar los avances, aun cuando no exista un plan nacional.

Sin embargo, se debe ejercer alguna presión para que tales acciones se produzcan, sobre todo porque aún no se ha evaluado de forma cabal la eficacia de estos comités nacionales. Los activistas de derechos humanos desempeñan un importante papel como catalizadores e instigadores, y actúan, por lo general, como centinelas del trabajo de los comités nacionales.

### **Una nota sobre los refugiados y otros migrantes forzados**

Los refugiados y otros migrantes forzados constituyen una categoría olvidada en nuestros conceptos de derechos humanos y, frecuentemente, los relegamos al régimen jurídico de refugiados y exiliados, que los excluye del terreno jurídico de los derechos humanos, más amplio y más completo. Según datos del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), en el año 2003 había 17,1 millones de personas bajo su amparo, entre refugiados y desplazados internos.<sup>15</sup> Más de 66% de los refugiados mundiales se encontraban en los países en desarrollo y la mitad de estos en los 49 países menos

15. "Global Refugee Trends". Ginebra: UNHCR, jun. 2004, p. 1.

16. Core Group on Durable Solutions, "Framework for Durable Solutions for Refugees and Persons of Concern". Ginebra: UNHCR, mayo 2003, p. 9.

desarrollados.<sup>16</sup> Estos porcentajes subirían sensiblemente si se consideraran a los trabajadores migrantes, los trabajadores domésticos, los llamados "migrantes irregulares" y las víctimas del tráfico de personas.

El empeño por implementar los Objetivos del Milenio, que apunta fundamentalmente a los más pobres de los pobres en todo el mundo, debe incluir a estos sectores excluidos, debido a las dificultades específicas que enfrentan, como la falta de acceso a ciertos privilegios concedidos únicamente a los que gozan del status de ciudadanos. Al reflexionar sobre la universalidad de los derechos económicos, sociales y culturales, y dado que la mayoría de ellos no se aplica solamente a los ciudadanos, sino también a todos los que viven dentro de la jurisdicción de un Estado, los activistas de derechos humanos deben intentar asegurar la inclusión de los refugiados y otros migrantes forzados. Permitir que los migrantes forzados sean excluidos de las estadísticas o de los esfuerzos nacionales y mundiales para promover e implementar los Objetivos del Milenio sería lo mismo que crear una mera ilusión de progreso. Además, esta inclusión puede contribuir, en gran medida, para mejorar sus condiciones y las principales causas de su privación y del desplazamiento forzado, en las esferas política, económica y de seguridad.

## Conclusión

Las diversas estrategias y modalidades de acción sugeridas anteriormente son reflexiones preliminares sobre el papel de los derechos humanos en la implementación de los ODM. Los activistas de derechos humanos, abogados y organizaciones tienen, potencialmente, un importante papel como catalizadores, al estimular las acciones que tienen a los Objetivos del Milenio como referencia y criterio, reuniendo distintos actores sociales sobre la base de los derechos humanos. Con los derechos humanos como foco central del "interés público", los activistas pueden analizar las políticas presupuestarias y tener incumbencia en cuestiones legales, a fin de controlar la obligación estatal de utilizar todos los medios dentro de los recursos disponibles para poner en práctica los ODM y los derechos económicos

y sociales de manera más amplia. La clara interdependencia de los derechos es un triunfo importantísimo para estos activistas, y su participación dinámica para accionar los Objetivos del Milenio sería beneficiosa para el desarrollo de nuevas estrategias que apunten a la promoción de los derechos económicos, sociales y culturales, así como para realimentar sus trabajos en el campo de los derechos civiles y políticos.

Los Objetivos del Milenio también ofrecen a los activistas de derechos humanos oportunidades para encontrar una causa común con sus gobiernos en la confrontación con poderosas fuerzas económicas y políticas mundiales. Incluso donde los gobiernos están menos dispuestos a adoptar estrategias de colaboración, los esfuerzos de cooperación de los activistas con otros actores de la sociedad civil, local, nacional y mundial, pueden generar nuevas estrategias y provocar una significativa presión en las esferas local y nacional, para aminorar las condiciones de pobreza.

Para realizar todo lo expuesto, se debe adoptar una visión más amplia y estrategias inclusivas, con la perspectiva de integrar derechos y actores en todas las esferas.