

AMNISTÍA INTERNACIONAL

Amnistía Internacional es un movimiento global que trabaja para que todas las personas puedan acceder a los derechos humanos reconocidos internacionalmente. En el marco de la campaña Exige Dignidad, que busca poner fin a los abusos a los derechos humanos que conducen y profundizan la pobreza, Amnistía Internacional insta a todos los gobiernos a colocar los estándares de derechos humanos en el centro de los esfuerzos para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Email: amnestyis@amnesty.org

RESUMEN

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) representan un consenso global respecto de la necesidad de enfrentar la pobreza. Si bien los ODM han jugado un rol importante en centrar la atención internacional en cuestiones de desarrollo y de reducción de la pobreza, este artículo sostiene que los ODM no reflejan enteramente las ambiciones de la Declaración del Milenio que se comprometía a alcanzar la protección y promoción de los derechos humanos –civiles, culturales, económicos, sociales y políticos para todos.

Si bien en el marco de los ODM se cubren áreas en las que los Estados poseen obligaciones manifiestas en virtud del derecho internacional de los derechos humanos tales como el derecho a la alimentación, la educación y la salud, este artículo esboza algunos de los aspectos que no se ajustan a estos estándares. Las tres cuestiones principales en las que se centra este texto –igualdad de género (Objetivo 3), salud materna (Objetivo 5) y asentamientos precarios (Objetivo 7) –actúan como ejemplos ilustrativos de la brecha entre los compromisos asumidos por los ODM y los estándares existentes en materia de derechos humanos. Este artículo sostiene que uno de los factores más importantes detrás de la falta de progreso equitativo de los ODM es justamente esta brecha entre los ODM y los tratados de derechos humanos. Asimismo, el artículo resalta la importancia de que todos los esfuerzos para lograr los ODM estén en consonancia con los estándares de derechos humanos, y que la no discriminación, la igualdad de género, la participación y la rendición de cuentas (*accountability*) se hallen en el seno de los esfuerzos para enfrentar la pobreza y la exclusión.

Original en inglés. Traducido por Celina Van Dembroucke.

Recibido en junio de 2010. Aceptado en junio de 2010.

PALABRAS CLAVE

ODM – Derechos humanos



Este artículo es publicado bajo licencia *creative commons*.

Este artículo está disponible en formato digital en www.revistasur.org.

COMBATIENDO LA EXCLUSIÓN: POR QUÉ LOS DERECHOS HUMANOS SON ESENCIALES PARA LOS ODM¹

Amnistía Internacional

1 Introducción

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), contenidos en la Declaración del Milenio adoptada en el año 2000 por la Asamblea General de la ONU, representan un consenso global para reducir la pobreza. Su objetivo es establecer metas concretas, medibles y con plazos, que los gobiernos deben alcanzar para el año 2015. Los ODM han jugado un rol clave en ayudar a centrar la atención internacional en cuestiones de desarrollo y reducción de la pobreza. Además, han servido de punto focal para la sociedad civil, que se ha movilizado a partir de los ODM a nivel nacional e internacional con el fin de enfrentar la pobreza y la exclusión. Sin embargo, los ODM no reflejan enteramente la ambición de la Declaración del Milenio, que prometía luchar por la protección y promoción de los derechos civiles, culturales, económicos sociales y políticos para todos (NACIONES UNIDAS, 2000a). En este sentido, uno de los desafíos clave reside en que las obligaciones de los Estados sujetos a la regulación internacional de derechos humanos no se ven reflejadas adecuadamente en los ODM. Por un lado, los ODM cubren áreas en las que los Estados poseen obligaciones manifiestas de acuerdo al derecho internacional de los derechos humanos, como el derecho a la alimentación, a la educación y a la salud. Sin embargo, por otro lado, los ODM prácticamente no mencionan a los derechos humanos.

En el marco de los ODM se establecieron metas globales que algunos Estados han adaptado a sus contextos locales. A pesar del mérito de las metas con plazos en la lucha contra la pobreza, los objetivos establecidos en el marco de los ODM a menudo dejan fuera o pasan por alto requisitos clave del derecho internacional de los derechos humanos. Por ejemplo, el Objetivo 2 tiene como fin garantizar la educación primaria universal, pero deja de lado la obligación establecida por el Pacto Internacional de Derechos Económicos,

Ver las notas del texto a partir de la página 79.

Sociales y Culturales (PIDESC) de garantizar que la educación primaria sea gratuita, obligatoria y de calidad. Estos requisitos son fundamentales, no sólo para cumplir con las obligaciones de los Estados, sino para garantizar que todos los niños realmente puedan beneficiarse del intento de los ODM por asegurar el acceso a la educación. También son esenciales para que los Estados puedan concretar un abordaje serio de las barreras que muchos niños enfrentan actualmente para acceder a la educación, ya que garantizan la inclusión de aquellos niños que provienen de comunidades marginales o que son discriminados. En este sentido, ya se ha expresado preocupación respecto de la falta de atención a niños con discapacidad en el marco de los ODM.

Los ODM no requieren que los Estados incorporen los estándares de derechos humanos dentro de las políticas y programas de los ODM. Si bien los ODM constituyen un compromiso de los Estados de integrar los principios de desarrollo sustentable a las políticas y programas del país (NACIONES UNIDAS, 2010a), no existe un compromiso similar para incluir los principios de derechos humanos. Aunque algunos países han añadido ciertos aspectos de derechos humanos a sus planes nacionales sobre los ODM (Mongolia, por ejemplo, incluyó el Objetivo 9 sobre derechos humanos y la democracia), la mayoría de las estrategias e informes de los ODM no aborda la cuestión de los derechos humanos de una manera significativa.

El Objetivo 8—que busca desarrollar una asociación mundial entre países desarrollados y países en vías de desarrollo—requiere que los países desarrollados apoyen los logros de los ODM, incluso a través del suministro de ayuda mundial, de políticas comerciales y financieras de deuda pública. Sin embargo, no se especifica si dichas políticas deben estar en consonancia con los estándares internacionales de los derechos humanos. Tanto desde un punto de vista técnico como financiero, la asistencia para el desarrollo juega un papel importante para que los países combatan la pobreza y alcancen los ODM. Asimismo, el rol de la cooperación y la asistencia internacional para lograr el respeto universal de los derechos humanos está previsto en varios tratados, incluida la Carta de las Naciones Unidas². El Programa de Acción de Aacra de 2008—un reflejo del compromiso internacional para mejorar el uso de la ayuda para el desarrollo en vistas al logro de los ODM—también afirmó que “los países en desarrollo y los donantes garantizarán que sus respectivos programas y políticas de desarrollo se diseñen y se implementen de manera coherente con sus compromisos internacionales, acordados respecto de la igualdad de género, los derechos humanos, la discapacidad y la sostenibilidad ambiental”³. Este compromiso debería estar presente en los esfuerzos nacionales e internacionales para alcanzar los ODM.

En septiembre de 2010 los líderes mundiales se reunirán en una cumbre de la ONU con el fin de evaluar el progreso de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Aún cuando no sea posible considerar el marco global de los ODM hasta el 2015, los gobiernos pueden y deben comprometerse—tanto en la cumbre como en sus planes nacionales—a tomar medidas concretas que aseguren que los ODM sean implementados en consonancia con los estándares de derechos humanos en el curso de los próximos cinco años. El progreso real y duradero en los ODM sólo es posible si los esfuerzos de los gobiernos se concentran en los derechos humanos de las personas que viven en condiciones de pobreza.

Este artículo esboza algunos de los aspectos en los cuales el marco de los

ODM es insuficiente respecto de la Declaración del Milenio y no refleja los estándares de derechos humanos reconocidos universalmente. Además, se concentra en tres cuestiones principales que actúan a modo de ejemplos ilustrativos de la brecha entre los compromisos asumidos por los ODM y los estándares en materia de derechos humanos: la igualdad de género (Objetivo 3), la salud materna (Objetivo 5) y los problemas que enfrentan quienes viven en asentamientos precarios (Objetivo 7). Asimismo, el presente artículo sostiene que esta brecha constituye uno de los factores más importantes que explican la falta de un progreso equitativo de los ODM y afirma que, a menos que las cuestiones de derechos humanos sean tenidas en cuenta, la población más vulnerable del mundo seguirá siendo dejada de lado.

Obligaciones de los Estados relacionadas con derechos económicos, sociales y culturales

De acuerdo con el derecho internacional, los Estados tienen la obligación de garantizar los derechos económicos, sociales y culturales (NACIONES UNIDAS, 1966, art. 2(1)). Los Estados tienen la responsabilidad de tomar medidas deliberadas y concretas, claramente definidas en pos de satisfacer estos derechos tan pronto como sea posible (NACIONES UNIDAS, 1993, párr. 2, 9). Se trata de una obligación inmediata, y la tasa y el nivel de progreso que se espera de cada Estado debe tener en cuenta el máximo de recursos disponibles, tanto a nivel local como respecto de la comunidad internacional. Esto requiere de la adopción de estrategias y planes de acción que establezcan cómo los Estados deben garantizar el disfrute de estos derechos y el desarrollo de los correspondientes indicadores y bases de referencia (NACIONES UNIDAS, 2000b, párr. 53).

Los Estados también tienen la obligación inmediata de priorizar el alcance de niveles mínimos esenciales de cada derecho económico, social y cultural para todos (NACIONES UNIDAS, 1993, párr. 10; 2001, párr. 17). Esto los insta a asegurar que todos cuenten al menos con niveles mínimos esenciales de alimentos, agua, sanidad, salud, vivienda y educación. Los Estados deben *respetar* los derechos humanos, absteniéndose de interferir directa o indirectamente en el disfrute de los mismos; deben *proteger* los derechos humanos previniendo, investigando, castigando y asegurando que se tomen las medidas necesarias cuando terceros infringen estos derechos; y deben cumplir con los derechos humanos mediante la adopción de medidas legislativas, administrativas, judiciales, presupuestarias y de otra índole en pos de la plena realización de los derechos humanos.

Al igual que las obligaciones para garantizar la equidad y la no discriminación, las obligaciones de respetar y proteger los derechos humanos son inmediatas y no están sujetas a una realización progresiva. Si los esfuerzos de los Estados para alcanzar los ODM no tienen en cuenta estas obligaciones fundamentales, es probable que cualquier progreso sea limitado y encubra las violaciones a los derechos humanos, la discriminación y la desigualdad en curso.

2 Las brechas de los derechos humanos en el marco de los ODM

2.1 *La exclusión y la discriminación*

Mientras que el derecho internacional de derechos humanos exige que todos los Estados garanticen la equidad y la no-discriminación, los ODM, en cambio, no contienen ningún requisito explícito para que los Estados identifiquen y corrijan integralmente la exclusión y la discriminación.

Si bien la Declaración del Milenio reiteraba el compromiso de los Estados para “luchar contra todas las formas de violencia contra la mujer y aplicar la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer”, la igualdad de género y los derechos de las mujeres sólo son parcialmente reflejados en los ODM. El Objetivo 3, que promueve la igualdad de género y la autonomía de la mujer, ha sido reducido a una sola meta—eliminar la disparidad de género en la educación—y a dos indicadores complementarios, uno sobre el porcentaje de mujeres con trabajos remunerados y el otro sobre representación política. Esto es muy distinto de las obligaciones de los Estados establecidas por la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), que requiere que todos los gobiernos enfrenten la discriminación y garanticen equidad en todas las áreas posibles (NACIONES UNIDAS, 1979, art. 1). Asimismo, el derecho internacional prohíbe la discriminación de cualquier otra índole, así sea basada en raza, casta, etnicidad, discapacidad o estado civil. A pesar de que quienes sufren estas formas de discriminación a menudo pertenecen a los sectores más desfavorecidos y vulnerables de la población, los ODM no exigen que los Estados tomen las medidas necesarias para tratar de acabar con la discriminación en la legislación, las políticas y la práctica misma.

Si bien se les pide a los Estados que, en la medida de lo posible, desagreguen los indicadores de los ODM por sexo y comunidades urbanas/rurales⁴, no existe ningún requisito similar para proporcionar información desagregada sobre grupos que sufren discriminación o sobre grupos desfavorecidos en el contexto de un país en particular, como los pueblos indígenas o las comunidades minoritarias. Por ejemplo, un estudio basado en 50 informes de países llevado a cabo por la Experta Independiente de las Naciones Unidas sobre Cuestiones de las Minorías concluyó que las minorías étnicas y lingüísticas eran mencionadas en sólo 19 informes, y únicamente en relación con ciertos objetivos. De hecho, incluso cuando se las mencionaba, la información sobre cuestiones que afectan a las minorías o sobre el análisis de medidas dirigidas a grupos minoritarios no era proporcionada en el marco de cada uno de los ODM⁵.

La naturaleza proporcional de los objetivos plantea el problema de que los Estados pueden demostrar avances a pesar de no concentrar sus esfuerzos en los grupos más desfavorecidos y vulnerables. Más aún, el hecho de que no se le preste atención pormenorizada a los indicadores sobre grupos desfavorecidos y vulnerables, plantea el peligroso escenario de que los esfuerzos por alcanzar los ODM en realidad perpetúen y consoliden la pobreza en esos grupos.

Asimismo, la atención exclusiva que los ODM le otorgan a la reducción de la pobreza en países en vías de desarrollo también deja de lado las bolsas de pobreza en

países desarrollados, las cuales están estrechamente relacionadas con la marginalidad y la discriminación. Por ejemplo, en muchos países europeos como Italia, las comunidades romaníes continúan viviendo en condiciones que contrastan profundamente con la mayoría de la población: muchos viven en viviendas inadecuadas, no tienen acceso a servicios tales como agua corriente, saneamiento, educación y sus servicios de salud son a menudo insuficientes o inexistentes (AMNISTÍA INTERNACIONAL, 2009a).

2.2 Puntos de referencia útiles para lograr progreso real

El marco de los ODM no exige que los Estados adopten objetivos nacionales acordes a su contexto nacional. Tampoco se les exige que adapten las metas de los ODM y los indicadores con el fin de reflejar el cumplimiento de las obligaciones mínimas básicas en relación con cada derecho económico, social y cultural para todas las personas (NACIONES UNIDAS, 1993, párr. 10; 2001, párr. 17), y la atención necesaria a los sectores más vulnerables de la población que se enfrentan con los mayores obstáculos en la realización de sus derechos.

Algunos países han adoptado objetivos nacionales trascendiendo las metas globales de los ODM. Por ejemplo, a fin de incluir la educación secundaria, los países latinoamericanos decidieron ampliar sus compromisos ODM en materia de educación (OACDH; UNICEF; NORWEGIAN CENTRE FOR HUMAN RIGHTS, 2008, p. 14). A su vez, Kenia, Sudáfrica y Sri Lanka—países que reconocieron al agua potable y al saneamiento como derecho humano—han adoptado metas nacionales más sólidas que las de los ODM para ampliar el acceso a dichos servicios (COHRE, 2009, p. 5, 7-8, 12, 20-21). Sin embargo, muchos países simplemente adoptaron las metas globales y, en consecuencia, cuentan con un punto de referencia de progreso nacional mucho más bajo de lo que se requiere en virtud del derecho internacional de los derechos humanos.

Así, apoyarse puramente en las metas globales de los ODM puede fomentar una imagen distorsionada del progreso conseguido. Por ejemplo, las metas no toman en cuenta ni la asequibilidad ni la calidad de servicios como el de agua potable. En parte, el problema se debe a la falta de información. Tal es el caso de la Declaración del Milenio que, a pesar de establecer la meta de reducir a la mitad el número de personas que no tiene acceso al agua potable (NACIONES UNIDAS, 2000, párr. 19), limita las metas de los ODM al acceso al agua como si no hubiera suficientes datos comparables internacionalmente sobre asequibilidad.

Los indicadores consideran que el agua, para ser segura, debe provenir de una fuente segura, como el agua corriente o el agua de pozo (OMS; UNICEF, 2010, p. 13). Por lo tanto, el agua potable de mala calidad extraída de una fuente contaminada no puede ser considerada segura.

2.3 Garantizando la participación

A pesar del reconocimiento generalizado respecto de que el involucramiento activo de las comunidades es clave para conseguir resultados exitosos y sostenibles en el tiempo, el marco actual de los ODM no reconoce explícitamente el derecho de las comunidades a participar activamente en las políticas y estrategias para alcanzar

los ODM. La participación de personas que viven en la pobreza en el planeamiento, implementación y monitoreo de los ODM es la mejor garantía para asegurar que estos esfuerzos estén beneficiando realmente a la gente.

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCyP) garantiza el derecho de cada ciudadano a participar en la dirección de los asuntos públicos⁶. Por su parte, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU (CDESC) destaca que el derecho a participar debe ser una parte integral de las políticas gubernamentales, programas y estrategias (NACIONES UNIDAS, 2000, párr. 54; 2003a, art. 11-12, párr. 48). Recalca, a su vez, el rol vital de la participación para asegurar la prestación eficaz de los servicios de salud para toda la población (NACIONES UNIDAS, 2000, párr. 54).

Por ejemplo, una evaluación del 2006 y 2007 de la Secretaría del Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas de la ONU encontró que, salvando algunas pocas excepciones, las posiciones de los pueblos indígenas no habían sido incluidas ni en el monitoreo ni en los informes sobre los ODM en 25 países de África, Latinoamérica y la región del Pacífico Asiático (NACIONES UNIDAS, 2006a, 2007c). Más aún, se comprobó que faltan mecanismos mediante los cuales se pueda garantizar los aportes y la participación de los pueblos indígenas en el diseño, implementación y seguimiento de las políticas destinadas a alcanzar los ODM⁷. En su examen de los informes sobre los ODM realizado en el 2010 concluía que “convendría que en futuros informes los gobiernos fomentasen la participación directa de los pueblos indígenas y de sus asociaciones desde los procesos de planificación y preparación.” Y agregaba que: “como resultado del examen se recomienda que se obtenga el consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas acerca de todas las iniciativas de desarrollo que les afecten. Los pueblos indígenas no pueden ser únicamente temas de estudio u objetivos de proyectos de desarrollo, por muy bienintencionados que sean, sino que deben participar activamente en la planificación, la aplicación y el examen de las políticas” (NACIONES UNIDAS, 2010b, p. 39).

Así, para que la participación de la población resulte útil y efectiva, los Estados deben cumplir tanto con una serie de otros derechos y deberes, que incluyen el derecho a la libertad de expresión y de asociación, así como con el deber de velar por las condiciones en las que trabajan los defensores de los derechos humanos con el fin de que puedan llevar a cabo su tarea.

Derechos económicos, sociales y culturales excluidos de los ODM

Algunos derechos económicos sociales y culturales fundamentales no están incluidos en los ODM, como por ejemplo el derecho a la seguridad social y el derecho a la salud, incluyendo la prevención y el tratamiento de enfermedades a las que no se le presta atención pero que continúan afectando la vida de millones de personas, tales como la ceguera de los ríos, la enfermedad del sueño, el mal de Chagas y la lepra. Según la Organización Mundial de la Salud (OMS) estas enfermedades afectan mayormente a gente pobre de zonas rurales en países con bajos niveles de ingresos (OMS, 2002). Los Estados deben establecer objetivos respecto a cuestiones de derechos económicos, sociales y culturales que no están cubiertos por el actual marco de los ODM y que tengan en cuenta su contexto nacional.

2.4 *Proporcionar rendición de cuentas y soluciones*

El marco actual de rendición de cuentas (*accountability*) de los ODM —tales como el monitoreo voluntario, la elaboración de informes a nivel local, e informes de la ONU sobre progresos regionales y globales— está divorciado, en gran medida, de los mecanismos de rendición de cuentas nacionales e internacionales de derechos humanos. Así, los Estados pueden informar cuánto han progresado respecto de los ODM sin hacer ninguna referencia a sus obligaciones en materia de derechos humanos y sin tener en cuenta los resultados de la evaluación de su desempeño llevadas a cabo por órganos que monitorean el cumplimiento de los tratados. De este modo, sin una rendición de cuentas efectiva en materia de derechos humanos, cualquier progreso respecto de los ODM seguirá siendo desigual y no beneficiará a los sectores de la población más marginados.

A nivel nacional, los mecanismos de rendición de cuentas—tales como los órganos judiciales, las organizaciones de derechos humanos, los organismos reguladores y parlamentos—pueden y deben jugar un rol central a la hora de monitorear los esfuerzos de los Estados para alcanzar los ODM, de constatar si los mismos se encuentran en consonancia con sus obligaciones en materia de derechos humanos, y de asegurar que los Estados sean responsables por sus acciones. El poder judicial debe ser capaz de controlar el cumplimiento de los gobiernos de la legislación nacional e internacional a la vez que debe ser capaz de exigir las reformas necesarias en las normas, políticas y prácticas a fin de asegurar de que las obligaciones estén siendo cumplidas.

Los organismos de derechos humanos nacionales, las comisiones de derechos humanos, y la defensoría del pueblo deben contar con la capacidad y los recursos para ser accesibles al público y a su vez monitorear los programas nacionales relacionados con los ODM a fin de asegurar que sean coherentes con las obligaciones en materia de derechos humanos del Estado. Estos organismos también pueden jugar un rol fundamental para asegurar el acceso a la justicia: pueden llevar adelante investigaciones en nombre de las víctimas, convocar a que se reformen normas y programas, y representar a las víctimas en los tribunales. A su vez, para que estos organismos cumplan con sus funciones, los Estados deben asegurar que sus mandatos incluyan el cumplimiento de todos los derechos humanos, incluyendo derechos de índole económica, social y cultural. Asimismo, los órganos reguladores que cumplen un papel importante en la realización de los ODM—tales como aquellos relacionados con la prestación de agua, saneamiento, salud y educación—normalmente cuentan con el permiso y el conocimiento necesarios para monitorear el desempeño de los servicios públicos y exigir mejoras, aunque muchas veces no evalúen explícitamente si se están cumpliendo los estándares de los derechos humanos. La rendición de cuentas nacional se vería fortalecida tanto si los gobiernos garantizaran la inclusión de los estándares internacionales de derechos humanos en los mandatos de los mencionados organismos de control así como si estos últimos estuvieran autorizados a recibir denuncias individuales. A su vez, los órganos legislativos también pueden desempeñar un papel importante en lo que respecta a garantizar la supervisión y el seguimiento de los esfuerzos para alcanzar los ODM, en particular en lo que se refiere a la coherencia del Estado con sus obligaciones en materia de derechos humanos.

Los mecanismos de rendición de cuentas a nivel internacional juegan un papel importante al subrayar las brechas o lagunas de los mecanismos de monitoreo nacionales y las zonas en que los sistemas nacionales no se encuentran en consonancia con los estándares de los derechos humanos. Entre estos mecanismos que pueden ayudar a colocar a los derechos humanos en el marco de los ODM, se incluyen: órganos creados por tratados internacionales de derechos humanos integrados por expertos independientes que revisan periódicamente el desempeño de los Estados y, en algunos casos, pueden recibir denuncias⁸; y el proceso de Examen Periódico Universal (EPU) realizado por el Consejo de Derechos Humanos de la ONU cada cuatro años que consiste en una evaluación del desempeño en materia de derechos humanos del Estado examinado por parte del resto de los Estados Miembro.

El sistema de monitoreo de derechos humanos todavía no ha tenido un rol sobresaliente en la evaluación de los ODM. En cuanto a los esfuerzos para alcanzar los ODM, los Estados generalmente no informan a los organismos de derechos humanos ni a los mecanismos de monitoreo, como el EPU y otros órganos de monitoreo de los tratados, por lo cual éstos últimos no pueden evaluar las medidas adoptadas para alcanzar o superar los ODM de manera sistemática.

Sin embargo, los órganos de monitoreo de los tratados podrían desempeñar un papel muy importante en el control de los esfuerzos de los Estados por alcanzar los ODM a la luz de sus obligaciones en materia de derechos humanos, garantizando así que la rendición de cuentas de los Estados no esté divorciada de las promesas relativas a los ODM. Además, los mecanismos internacionales de derechos humanos podrían atender las denuncias de individuos y grupos sobre violaciones a los derechos humanos en el contexto de los ODM cuando se les ha negado acceso a la justicia a nivel nacional. Sin embargo, para permitir que dichos mecanismos puedan recibir denuncias, los Estados deberían ratificar tratados tales como el Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (NACIONES UNIDAS, 2008)⁹ y el Protocolo Facultativo de la CEDAW¹⁰.

Si bien el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU ha cuestionado a los países desarrollados acerca de los recursos que destinan para ayudar al desarrollo y ha requerido que todos los Estados Miembros tomen debida cuenta de sus obligaciones en virtud del Pacto cuando actúen como miembros de organizaciones intergubernamentales, incluyendo organizaciones internacionales de financiamiento¹¹, no existe un control sistemático de las acciones de los Estados—como donantes por ejemplo—y hasta qué punto los mismos promueven o impiden la realización de los derechos humanos. A fin de que todos los Estados puedan rendir cuentas de sus acciones para alcanzar los ODM, los mismos deben ser evaluados por los mecanismos de derechos humanos de la ONU para así controlar si sus acciones son coherentes con sus obligaciones de respetar y promover los derechos humanos para todos, obligaciones que se extienden más allá de sus fronteras.

Así, todos los Estados—tanto los países en vías de desarrollo como aquellos que les prestan apoyo para alcanzar sus objetivos—deben asegurar que las políticas se ajusten a los estándares de derechos humanos, coherencia que es clave en todos los esfuerzos que se lleven a cabo para alcanzar los ODM.

3 La necesidad de integrar a los derechos humanos en los esfuerzos para alcanzar los ODM

La imposibilidad de ajustar los ODM a los estándares de los derechos humanos puede ser ilustrada si se consideran los Objetivos 3, 5 y 7. Los mismos revelan cómo las metas e indicadores de los ODM no reconocen que las violaciones a los derechos humanos pueden impedir el alcance de estos objetivos y a menudo subestiman los esfuerzos para abordar la cuestión de la pobreza. En particular, el hecho de que los derechos de las mujeres y la igualdad de género no sean incluidos en todas las metas de los ODM indica que no se les exige a los Estados que enfrenten la discriminación de género—en términos legislativos, en sus políticas y en la práctica—en sus esfuerzos por alcanzar *todos* los ODM. El Objetivo 5, que promueve la salud materna y la reducción y prevención de muertes maternas, es uno de los considerados más fuera de alcance, y donde las inequidades subyacentes a las cuestiones de derechos humanos son clave para avanzar. Por su parte, el Objetivo 7—que promueve la mejora de quienes viven en asentamientos precarios—es un claro ejemplo de cómo los ODM no consiguen reflejar el nivel de dificultades que enfrentan quienes viven en “villas miseria” y las medidas que se requieren para respetar y promover sus derechos humanos.

3.1 Promover la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres (ODM 3)

Se estima que un 70 por ciento de la población que vive en la pobreza son mujeres¹². En efecto, en muchos países, mujeres y niñas continúan enfrentándose a obstáculos para encontrar un trabajo digno, participar en la vida pública y obtener acceso a educación, servicios de salud, alimentación adecuada, agua y saneamiento. Al mismo tiempo, sufren discriminación múltiple por pertenecer a comunidades indígenas o grupos minoritarios, o por su raza, casta, etnia, discapacidad o estado civil.

Los ODM imponen exigencias menores a los gobiernos de las requeridas en virtud del derecho internacional respecto de las obligaciones de los Estados de combatir la discriminación que sufren las mujeres y de garantizar la igualdad en cada una de las metas y objetivos. A su vez, la violencia de género, una barrera generalizada que amenaza con menoscabar la consecución de todos los ODM, no es mencionada en ninguno de los objetivos o metas contenidas en los ODM.

Está ampliamente aceptado que la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres son vitales a la hora de combatir la pobreza (UNIFEM; PNUD, 2009). Por ello resulta sorprendente tanto que no sean mencionados en los ODM como que los indicadores y las metas sean limitados e inadecuados (UNIFEM, 2008). Aunque las metas e indicadores del Objetivo 3 sí logren capturar algunas cuestiones de suma importancia, otras áreas vitales son dejadas de lado, tales como la discriminación hacia las mujeres en las leyes que regulan el el matrimonio y las relaciones familiares, los derechos de propiedad de las mujeres, y los derechos civiles, políticos y laborales.

No incluir los derechos de las mujeres en los esfuerzos por cumplir con las metas de los ODM resulta, muy a menudo, en desigualdad estructural y altos niveles

de discriminación, ya que las mujeres terminan no siendo tenidas en cuenta en las políticas y programas de los ODM.¹³ Al mismo tiempo, la falta de coherencia a la hora de desagregar los datos de las iniciativas llevadas a cabo en el marco de los ODM evidencia que, muchas veces, la información sobre discriminación de género y su intersección con otras formas de discriminación son dejadas de lado (UNFPA, 2010a, p. 19).

De acuerdo al derecho internacional, los Estados tienen la obligación de prevenir, investigar y castigar actos de violencia contra mujeres. Para alcanzar estos cometidos es fundamental asegurar que las mujeres que sufren violencia tengan acceso a la justicia y a reparaciones por lo que han padecido (NACIONES UNIDAS, 1995, párr. 124). Aún así, los ODM no exigen que los Estados combatan todas las formas de violencia de género en sus planes, políticas y programas.

La discriminación y la pobreza también pueden provocar que las mujeres de países desarrollados sean más propensas a sufrir violencia. En Canadá, por ejemplo, Amnistía Internacional descubrió que debido al racismo arraigado y generalizado, a la pobreza y la marginación, muchas mujeres indígenas corren un riesgo significativamente mayor de sufrir violencia si se lo compara con otras mujeres de la población¹⁴. A su vez, la discriminación de las mujeres indígenas es palpable en las profundas inequidades que sufren respecto de las condiciones habitacionales en las que viven y también respecto del escaso acceso a los servicios gubernamentales. Por ejemplo, muchas veces se les niega acceso a servicios y asistencia del gobierno tales como los refugios de emergencia. Dado que también se les ha negado protección policial y de fuerzas gubernamentales, aquellos que son responsables de violencia contra mujeres indígenas muy rara vez son llevados ante la justicia (AMNISTÍA INTERNACIONAL, 2009b).

La falta de protección que sufren las defensoras de derechos humanos y el fracaso a la hora de impedir y castigar los ataques y hostigamientos de los que son víctimas estas mujeres, hace que participar activamente sea aún más difícil. Muy a menudo, las defensoras de los derechos humanos—en particular quienes desafían los estereotipos de género y discriminación—son víctimas de formas específicas de acoso, discriminación y violencia de género perpetradas para disuadirlas—a ellas y a otras mujeres—de exigir sus derechos y de participar en la vida pública¹⁵. Al respecto, AI tiene documentado cómo en Afganistán y Zimbabue las defensoras de derechos humanos han sido identificadas y atacadas por hablar en contra de las violaciones a los derechos humanos a fin de neutralizar la disidencia y evitar cualquier tipo de manifestaciones (AMNISTÍA INTERNACIONAL, 2007, 2009c).

A fin de asegurar que las obligaciones del Objetivo 3 estén en consonancia con el derecho internacional de los derechos humanos, los Estados deben cumplir con una serie de medidas entre las cuales se incluyen: identificar y tratar los casos de discriminación en la legislación, políticas y prácticas, incluyendo la desagregación de datos por género y el monitoreo de la implementación para asegurar que todas las medidas tendientes a la consecución de los ODM aborden específicamente la discriminación de género y la desigualdad; identificar y eliminar todos los obstáculos a los que se enfrentan mujeres y niñas para la consecución de sus derechos humanos de todos los planes, políticas y programas diseñados para combatir la pobreza; derogar las leyes que discriminan a las mujeres y tratar ciertas prácticas tradicionales y costumbres que socavan los derechos

humanos de las mujeres; tomar las medidas necesarias para combatir la violencia de género en todas sus formas y asegurar que todas las mujeres tengan acceso a la justicia y a los recursos cuando han sido sometidas a actos de violencia; respetar y promover el derecho de las mujeres de participar en todos los niveles de toma de decisiones y en la vida pública de manera igualitaria y plena; garantizar que se respeten y promuevan los derechos de las defensoras de derechos humanos.

3.2 Mejorar la salud materna (Objetivo 5)

Aunque un estudio reciente sostiene que la salud materna ha progresado (HOGAN et al., 2010, p. 1609-1623), el Objetivo 5 es considerado una de las áreas en la que es menos probable que se alcancen las metas para el 2015.

A nivel mundial, se estima que una mujer muere por minuto por causas relacionadas con embarazos o partos. Asimismo, alrededor de entre 10 y 15 millones de mujeres al año sufren complicaciones que las dejan con heridas o discapacidades permanentes (UNFPA, 2010b). Las mujeres que sufren complicaciones durante el embarazo y el parto a menudo sufren de consecuencias físicas, psicológicas, sociales y económicas de largo alcance. Los embarazos no planeados o no deseados junto con la falta de métodos de anticonceptivos seguros, sanos y eficaces contribuyen a los altos niveles de abortos inseguros que resultan en muerte y morbilidad materna. El monitoreo inadecuado, la recopilación de información sobre muertes maternas y las complicaciones graves con riesgo de causar la muerte de la mujer contribuyen a una cobertura ineficiente de estas muertes e impide la plena comprensión de sus causas directas e indirectas.

Según el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), alrededor de un 99 por ciento de las mujeres que mueren cada año por causas relacionadas con complicaciones con el embarazo viven en países en vías de desarrollo, siendo una de las mayores causas de muerte en mujeres y niñas de entre 15 y 19 años de edad (UNFPA, 2010c). Las causas directas de muerte materna son: hemorragias graves, infecciones, trastornos hipertensivos (como la eclampsia), trabajos de parto prolongados u obstruidos, y complicaciones derivadas de abortos no seguros.

Los niveles de mortalidad y morbilidad materna difieren tanto entre países como al interior de los mismos. Las disparidades en los niveles de riesgo que enfrentan las mujeres están vinculadas a una variedad de factores, incluida la discriminación múltiple, la pobreza y el abandono. El alcance, las metas e indicadores del Objetivo 5 no reconocen la variedad de factores subyacentes que contribuyen a que sucedan muertes y lesiones maternas que pueden prevenirse. Por ejemplo, los objetivos no tratan adecuadamente algunas cuestiones de derechos humanos como el matrimonio precoz o arreglado, la violencia contra las mujeres y las niñas; el modo en que la discriminación y la pobreza impiden que las mujeres accedan a servicios de salud sexual y reproductiva, o el modo en que las mujeres a menudo no pueden tomar decisiones sobre su propia vida y sobre su salud. Estas cuestiones deben abordarse de manera sistemática e integral para lograr progresos reales respecto de la reducción de la mortalidad materna.

La escasez de datos sobre las muertes y lesiones maternas, sobre todo en los países con las tasas más altas de muertes y de morbilidad maternas, revela que la tasa de mortalidad (meta 5.A) corre el riesgo de ser malinterpretada. El hecho de

que no haya ninguna obligación de desglosar los datos también significa que, tras un progreso aparente, puede ocultarse un fracaso en la mejora de la mortalidad materna y la morbilidad entre los grupos desfavorecidos y excluidos—tal el caso de las mujeres que viven en zonas rurales remotas o en barrios más pobres y las mujeres y adolescentes indígenas. Del mismo modo, el indicador sobre la presencia de atención calificada durante el parto es importante pero no revela si los servicios obstétricos son de calidad, si se encuentran disponibles, y si son distribuidos equitativamente (OMS, UNICEF, UNFPA, 1997).

Por ejemplo, en Perú las mujeres provenientes de comunidades indígenas rurales pobres enfrentan obstáculos específicos para acceder a los servicios de salud y maternidad como consecuencia de una fuerte y arraigada discriminación. Muchas no poseen documentos de identidad y por lo tanto no pueden acceder a los servicios de salud gratuitos, destinados para gente con escasos recursos de comunidades humildes y marginalizadas. Otros obstáculos incluyen: la falta de información clara y accesible sobre maternidad y servicios de salud pediátricos, la distancia entre los centros de salud y sus casas, la imposibilidad de pagar un medio de transporte, las actitudes discriminatorias que sufren en los centros de salud, la incapacidad de que se les proporcione un parto culturalmente apropiado, y dificultades para comunicarse—ya que muchas mujeres no hablan español y, a su vez, pocos profesionales de la salud hablan Quechua (AMNISTÍA INTERNACIONAL, 2006).

Desde el año 2006, el gobierno peruano tomó algunas medidas para eliminar estos obstáculos. Por ejemplo, ha promovido la adaptación cultural en los métodos para dar a luz; ha aumentado la cantidad de centros de salud y la cobertura de salud en zonas rurales; se estableció un sistema de asignación presupuestaria basada en resultados. Sin embargo, las mujeres que viven en zonas alejadas y en comunidades indígenas siguen enfrentándose con obstáculos para acceder a la atención que necesitan. Entre las razones que impiden avances se encuentran la implementación y el monitoreo de políticas e iniciativas inadecuadas y la falta de claridad en torno a la responsabilidad y la rendición de cuentas (AMNISTÍA INTERNACIONAL, 2009d). A menos que Perú tome todas las medidas necesarias para hacer frente a los obstáculos específicos a los que se enfrentan las mujeres en el acceso a la salud, cualquier progreso que se realice en el marco del Objetivo 5 no logrará beneficiar a los grupos más vulnerables, encubriendo así la existencia de discriminación sistemática.

Acotar los esfuerzos para alcanzar el Objetivo 5 a fin de incrementar el acceso a los servicios no contempla los compromisos preexistentes de los Estados para asegurar la igualdad de género y promover toda la gama de los derechos de las mujeres, incluyendo los derechos sexuales y reproductivos. Los mismos están contenidos en una serie de documentos clave tales como la Plataforma de Acción adoptada en la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer de las Naciones Unidas, realizada en Beijing (1995); el Programa de Acción de El Cairo adoptado en la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo (1994); y la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), que cuenta con 186 países miembro¹⁶.

Progresar en el marco del Objetivo 5 requiere de la consecución de los derechos sexuales y reproductivos—y el respeto pleno por los derechos individuales de decidir libremente sobre cuestiones relacionadas con la sexualidad y la vida

reproductiva. Esto comprende los derechos a decidir si y cuándo ser sexualmente activa; a elegir libremente a la pareja; a tener un matrimonio consensuado, a decidir cuántos hijos y en qué momento tenerlos; a no padecer abortos inseguros ni violencia de género, incluida la violencia sexual y prácticas nocivas¹⁷. La realización de los derechos sexuales y reproductivos de la mujer requiere que se cumplan otros derechos, tales como el derecho a la educación, a la alimentación; al nivel más alto posible de salud y a los factores determinantes de la salud, y a la igualdad ante la ley.

Si bien en Sierra Leona y Burkina Faso los gobiernos han reconocido la necesidad de mejorar la salud materna y están tomando medidas positivas para mejorarla, no han abordado adecuadamente las cuestiones clave de derechos humanos que producen un alto número de muertes maternas prevenibles—tales como la discriminación de género; los matrimonios y embarazos precoces; la inexistencia de los derechos sexuales y reproductivos; el bajo estatus socio económico en el que se encuentran las mujeres (tanto en el hogar como en la sociedad en general) y la falta de poder para tomar decisiones. En Sierra Leona las mujeres enfrentan muchos obstáculos para acceder a los servicios de salud más básicos, debido a las largas distancias que tienen que recorrer hasta un centro de salud y al servicio ineficiente que éstos prestan (AMNISTÍA INTERNACIONAL, 2009e). En Burkina Faso, las barreras económicas que impiden el acceso a los servicios de salud contribuyen a los altos niveles de muertes maternas y de lesiones prevenibles (AMNISTÍA INTERNACIONAL, 2009f). Tanto Sierra Leona como Burkina Faso han reconocido que las mujeres enfrentan obstáculos económicos a la hora de acceder a servicios de salud. En respuesta a esta situación, en abril de 2010 Sierra Leona implementó un servicio de salud gratuito para mujeres embarazadas y para niños menores de 5 años. Por su parte, Burkina Faso alega que, en principio, estaría a favor de eliminar los obstáculos económicos que impiden que las mujeres accedan al servicio de salud que necesitan. Ambos avances serían bienvenidos y, si se aplicaran adecuadamente, podrían tener un impacto muy positivo en el acceso de las mujeres a atención médica básica. Sin embargo, las violaciones subyacentes a los derechos sexuales y reproductivos también deben ser tenidas en cuenta de manera sistemática y a largo plazo, a fin de lograr mejoras en términos de salud materna.

La imposibilidad de acceder a servicios de salud también refleja la disparidad entre los diferentes grupos poblacionales e incide en la salud materna tanto en países desarrollados como en aquellos que se encuentran en vías de desarrollo. En los Estados Unidos, más de dos mujeres mueren a diario debido a complicaciones durante el embarazo o el parto. Casi la mitad de esas muertes podrían prevenirse si la salud materna fuera accesible, de buena calidad y estuviera disponible para todas las mujeres de los Estados Unidos sin discriminación. Para aquellos que pueden costearlo, Estados Unidos ofrece uno de los mejores servicios de salud del mundo. No obstante, para muchos ese servicio está fuera de su alcance. A pesar de la gran suma de dinero que se invierte en salud materna, las mujeres—en particular aquellas con bajos ingresos—siguen enfrentándose con múltiples obstáculos para tener acceso a los servicios que necesitan. La capacidad para acceder a servicios de salud depende de si se cuenta con seguro médico, y en caso de tenerlo, de si se trata de un seguro público o privado. Si bien quienes pertenecen a minorías raciales o étnicas representan sólo alrededor de un 34 por ciento de la población (US CENSUS BUREAU, 2008a), éstos

constituyen aproximadamente la mitad de los no asegurados (USCENSUS BUREAU, 2008b, p. 21, Tabla 7); en consecuencia, las mujeres pertenecientes a minorías son más propensas a transitar embarazos padeciendo problemas médicos no tratados que plantean riesgos de salud adicionales durante el embarazo.

A fin de cumplir con las obligaciones de acuerdo al derecho internacional de derechos humanos y alcanzar el Objetivo 5, los Estados deben llevar a cabo una serie de medidas entre las cuales se incluyen: respetar el derecho a la salud absteniéndose de cualquier acción que contradiga la consecución de este derecho, como por ejemplo, restringiendo el acceso de las mujeres a los servicios de salud cuando éstas no cuentan con la autorización de sus maridos, parejas, padres, o autoridades (NACIONES UNIDAS, 2010, párr. 14). Asimismo, los Estados deben asegurar la protección del derecho de las mujeres a la salud tratando de evitar que terceros interfieran en el disfrute de este derecho. Por ejemplo, los Estados deben garantizar que ciertas prácticas sociales o tradicionales potencialmente nocivas no interfieran en el acceso a la atención de la salud sexual y reproductiva (NACIONES UNIDAS, 2000b, párr. 21). Los Estados también deben tomar las medidas necesarias, ya sea legislativas o de otro tipo, para asegurar la realización del derecho a la salud, mediante la eliminación de los obstáculos (incluyendo los económicos) para que así todas las mujeres puedan tener acceso a los servicios de salud—tales como los servicios de obstetricia—cuando así lo necesiten (NACIONES UNIDAS, 1966, Art. 12). Los Estados también deben identificar y enfrentar la discriminación de género tanto en la legislación como en las políticas y en la práctica, incluyendo la discriminación relacionada con el derecho a la salud sexual y reproductiva. Deben abordar algunas cuestiones de derechos humanos como el matrimonio prematuro o forzado, la mutilación genital femenina, los abortos inseguros y la violencia contra las mujeres, incluyendo la violencia sexual.

Por último, los Estados deben garantizar mecanismos adecuados de rendición de cuentas—judiciales, regulatorios, administrativos y políticos—para asegurar tanto un monitoreo eficaz, como la supervisión y el acceso a los recursos para aquellas mujeres cuyos derechos sexuales y reproductivos han sido violados.

3.3 Mejorar la vida de las personas que viven en asentamientos precarios (Objetivo 7)

A pesar de que el informe realizado en el 2010 por el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (UN-HABITAT) señala que “227 millones de personas en el mundo han dejado de estar en condiciones marginales desde el 2000, lo que implica que los gobiernos han superado por 2,2 veces el Objetivo de Desarrollo del Milenio” (NACIONES UNIDAS, 2010e, p. 33), la realidad indica que el número de personas que vive en barrios marginales y asentamientos informales ha aumentado durante este período. Los datos recopilados por ONU-HABITAT indican que hacia el año 2005, cerca de mil millones de personas vivían en barrios marginales tanto en países desarrollados como en países en vías de desarrollo (NACIONES UNIDAS, 2006b, p. 18-22)¹⁸. Más aún, los datos publicados más recientemente por ONU-HABITAT indican que sólo en los países en vías de desarrollo, el número de gente que reside en barrios marginales ha aumentado de 767 millones en el año 2000 a un estimado de

828 millones de personas en 2010 (NACIONES UNIDAS, 2010e, p. 33). En consecuencia, al menos una de cada tres personas viven en viviendas precarias que no satisfacen los requerimientos para una vivienda adecuada. Estos requisitos están establecidos por el Artículo 11 (1) del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) (NACIONES UNIDAS, 1991, párr. 8), e incluyen: 1) la seguridad jurídica de la tenencia; 2) la disponibilidad de servicios, materiales, instalaciones e infraestructura; 3) la ubicación; 4) la habitabilidad; 5) los gastos soportables; 6) la accesibilidad, y 7) la adecuación cultural.

El monitoreo mundial llevado a cabo por ONU-HABITAT muestra hasta qué punto la vivienda y las condiciones habitacionales en barrios marginales y asentamientos informales alrededor del mundo no cumplen con estos requisitos. Los ejemplos oscilan desde riesgos relacionados a los lugares en los que los barrios marginales y asentamientos informales se encuentran ubicados—en áreas proclives a inundarse, desmoronarse y otros desastres naturales—hasta el hacinamiento, la construcción precaria y la vivienda deficiente¹⁹.

En virtud del derecho internacional, los Estados están obligados a tomar medidas inmediatas y progresivas para satisfacer los derechos a la vivienda adecuada y otros derechos humanos de las personas que viven en asentamientos precarios.

Se estima que para el año 2020 habrá 1.4 mil millones de personas viviendo en asentamientos precarios. En virtud del Objetivo 7, la comunidad internacional se ha comprometido a mejorar las condiciones de vida de menos del 10 por ciento de las personas que viven en estos asentamientos (que en el 2001 superaba los 900 millones) (NACIONES UNIDAS, 2010e, p. 47). Este objetivo, que es uno de los más imprecisos, requiere una “mejora significativa” en la vida de los habitantes de asentamientos precarios sin identificar qué constituye una mejora. El indicador de progreso es la proporción de la población urbana que habita en barrios precarios, lo que permite que los Estados demuestren la existencia de progreso aún cuando el número total de personas que vive en estos barrios haya aumentado durante el período monitoreado. Se les ha concedido cinco años adicionales (hasta el 2020) a los Estados a fin de que puedan alcanzar esta meta.

La meta es claramente insuficiente si se la considera a la luz del derecho internacional de los derechos humanos, que impone la obligación de que los Estados prioricen que todos cuenten con niveles mínimos y esenciales de vivienda, tomando medidas deliberadas y concretas para garantizar el derecho a la vivienda, otorgando prioridad a los grupos más desfavorecidos y vulnerables a la hora de asignar recursos.

El marco de los ODM ignora que los Estados tienen la obligación crucial e inmediata de proveer un grado mínimo de seguridad jurídica de la tenencia (NACIONES UNIDAS, 1991, párr. 8 (a)). Se trata de una precondition esencial para proteger a la gente que vive en asentamientos precarios de las subyacentes violaciones a los derechos humanos que profundizan la pobreza. Asimismo, también proporciona la seguridad que la gente necesita para mejorar sus propias viviendas y condiciones habitacionales, beneficiándose así de los servicios y sistemas públicos.

La gran mayoría de la gente que vive en asentamientos o barrios considerados “ilegales” o “irregulares” por los gobiernos, tienen poca o ninguna seguridad de tenencia y son extremadamente vulnerables a posibles desalojos, lo cual puede darse aún cuando son dueños o alquilan. Se estima que en los países en vías de

desarrollo existe entre un 30 y 50 por ciento de residentes urbanos que no poseen ningún tipo de documento legal para demostrar que cuentan con la seguridad de la tenencia (NACIONES UNIDAS, 2006b, p. 92).

Los desalojos forzados pueden tener consecuencias catastróficas, en particular para personas que se encuentran viviendo en la pobreza. Los desalojos forzados pueden resultar no sólo en pérdida de hogares, barrios, y posesiones personales, sino que además representan una fractura en las comunidades y redes sociales. Por ejemplo, la Operación Murambatsvina en Zimbabue, un programa de desalojos forzados masivos y demoliciones de viviendas y negocios informales, destruyó 32.538 micro y pequeños negocios a lo largo del país, destruyendo las vidas de 97.614 personas (en su mayoría mujeres) que fueron atacadas indiscriminadamente (AMNISTÍA INTERNACIONAL, 2007).

A pesar de la importancia central de la seguridad de la tenencia para mejorar el acceso a los servicios y a la vez reducir el riesgo de otras violaciones a los derechos humanos, el indicador sobre la situación de la tenencia (proporción de viviendas con tenencia segura) fue eliminado del marco del seguimiento de los ODM (OACDH; UNICEF; NORWEGIAN CENTRE FOR HUMAN RIGHTS, 2008, p. 40).

Asimismo, la falta de seguridad de la tenencia aumenta el riesgo de otras violaciones a los derechos humanos que pueden llevar a que quienes habitan en asentamientos informales se vean privados de los servicios públicos esenciales y excluidos tanto de la planificación urbana como de los procesos de presupuesto. En muchos países, la falta de seguridad de la tenencia limita el acceso a los suministros públicos de agua y saneamiento, por lo cual también está estrechamente vinculada con los objetivos en materia de agua potable y saneamiento. No obstante, el marco de monitoreo de los ODM no les presta la suficiente atención a estas conexiones.

En Camboya, por ejemplo, AI ha documentado cómo unos 15.000 residentes de Phnom Penh que viven en condiciones básicas en las orillas del lago Boeung Kak se enfrentan a situaciones de desalojo debido a que se están llevando a cabo obras para convertir al lago en un vertedero. Desde entonces, y antes de que existan decisiones judiciales sobre los reclamos de propiedad de tierras, alrededor de 1.000 familias han sido desalojadas a la fuerza por las autoridades. Las comunidades afectadas, muchas de las cuales ya estaban viviendo en la pobreza, temen que el desarrollo las expulse de la ciudad capital a una zona adonde viven miles de personas que han sido reubicadas tras el desalojo y que constituye un nuevo barrio marginal afuera del perímetro de la ciudad, que carece de saneamiento, electricidad y otros servicios básicos y adonde, además, hay escasas oportunidades de trabajo. Este es un ejemplo entre muchos otros que ilustra el grave contraste entre la reducción de la pobreza y las políticas de desarrollo adoptadas por el gobierno camboyano en el marco de sus esfuerzos para alcanzar los ODM²⁰.

A su vez, las personas que viven en asentamientos precarios pueden ser excluidas de la legislación protectora que se aplica a los demás residentes. En Kenia, por ejemplo, los propietarios no le proporcionaban saneamiento y otros servicios a las personas que les alquilaban casas en asentamientos informales, incumpliendo la ley de salud pública de Kenia. Sin embargo, las autoridades han optado por no aplicar la ley a los propietarios o inversores que construyen casas para alquiler en barrios o asentamientos precarios (AMNISTÍA INTERNACIONAL, 2009g).

Si bien los asentamientos precarios se encuentran ubicados en zonas urbanas—que suelen tener un mejor acceso a la salud, a la educación, y a otros servicios que las zonas rurales—los mismos no están distribuidos equitativamente entre la población urbana. Cuando ONU-HABITAT comenzó a desagregar datos encontró que las personas que viven en asentamientos precarios no se estaban beneficiando con “las ventajas” de estar en zonas urbanas (NACIONES UNIDAS, 2006b, p. 102-127)²¹. Por el contrario, estos barrios pobres en zonas urbanas se encuentran muy por debajo de las zonas no-marginales en acceso a la salud, educación, empleo, con tasas de desnutrición y mortalidad infantil cerca o tan altas como las de zonas rurales.

El hecho de que muchos asentamientos precarios sean irregulares afecta el acceso de los residentes a algunos servicios como el de la policía. En consecuencia, a muchas personas se les niega la protección policial y se ven atrapadas entre la violencia de las bandas criminales y la policía (AMNISTÍA INTERNACIONAL, 2005, 2008a). En las *favelas* o en barrios pobres de Brasil y Jamaica, el Estado está, en gran medida, ausente. La falta de protección que sufren estas comunidades por parte de las autoridades ha permitido que bandas de delincuentes y carteles de droga hayan tomado el control y dominen casi todos los ámbitos de la vida cotidiana. Por ejemplo, en algunos barrios las pandillas imponen toques de queda y controlan el sistema de transporte, el acceso a la educación, al empleo y a la atención médica (AMNISTÍA INTERNACIONAL, 2005, 2008a, 2008b).

Asimismo, las personas que viven en asentamientos precarios se hallan muy expuestas a ser víctimas de delitos violentos. Una encuesta realizada por el Centro de Derecho a la Vivienda y Contra los Desalojos (*Centre on Housing Rights and Evictions-COHRE*) llevada a cabo entre mujeres que viven en barrios pobres en seis ciudades de todo el mundo, señala que la violencia contra la mujer es “desenfrenada” en los barrios pobres y es la “cuestión más transversal” de todo su estudio (COHRE, 2008, p. 14). Las mujeres sufren violencia tanto dentro como fuera de la casa, por ejemplo, cuando están volviendo del trabajo o cuando van en camino a baños públicos o instalaciones comunes. Las mujeres también describen las dificultades que implica denunciar la violencia doméstica o de otro tipo debido a que la policía las discriminan por el lugar en el que viven o simplemente debido a la ausencia de comisarías policiales en zonas de asentamientos precarios (AMNISTÍA INTERNACIONAL, 2008b; COHRE, 2008, p. 79, 103, 109).

El derecho de las personas a participar en programas de desarrollo para implementar mejoras en los asentamientos precarios ha sido frecuentemente dejado de lado en las iniciativas de los ODM. Por ejemplo, en uno de estos programas en Nairobi, los residentes no recibían información adecuada y tampoco eran consultados genuinamente. En consecuencia, la comunidad estaba profundamente preocupada respecto de si podrían costear las viviendas que les estaban ofreciendo y si satisfacían sus necesidades en términos de ubicación y medios de vida. En el año 2006, el gobierno anunció que declararía a los asentamientos precarios como “zonas de tenencia segura” y se comprometió a “establecer sistemas adecuados de seguridad de la tenencia a ser presentados en consulta con los residentes, propietarios de la estructura y otras partes interesadas... y a, en primer lugar y ante todo, asegurar los derechos de ocupación de los residentes, eliminando los desalojos ilegales y garantizando la seguridad de residencia” (AMNISTÍA INTERNACIONAL, 2009g). Cuatro años después, estos compromisos aún no se han puesto en práctica mientras la gente

vive con la continua preocupación de ser desalojada a la fuerza durante la implementación del proyecto (AMNISTÍA INTERNACIONAL, 2009g, p. 27).

A fin de cumplir con las obligaciones internacionales y de alcanzar la meta 7.D bajo el Objetivo 7, que consiste en mejorar la vida de las personas que viven en asentamientos precarios, los Estados están obligados a tomar una serie de medidas. Deben respetar el derecho a la vivienda adecuada eliminando y previniendo los desalojos de gente que vive en asentamientos precarios, incluso mediante la promulgación de leyes y la implementación de políticas que garanticen la seguridad de la tenencia. Deben cumplir con el derecho a una vivienda adecuada, asegurando la protección de las personas que son sujetas a desalojos forzados y que sufren el hostigamiento por parte de los propietarios y otros actores privados—por ejemplo, mediante la extensión de las protecciones al alquiler para gente que vive en barrios pobres en la legislación pertinente, a fin de que éstos puedan impugnar los alquileres desproporcionados y la discriminación por parte de actores privados. Deben garantizar el derecho a una vivienda adecuada mediante el desarrollo de estrategias nacionales de vivienda, el mejoramiento de los tugurios, las viviendas sociales y otros programas que se diseñen y apliquen de manera participativa garantizando que los grupos más desfavorecidos y vulnerables sean los beneficiarios prioritarios de las políticas y programas. Deben garantizar la no discriminación en las leyes, políticas y programas de mejoramiento de asentamientos u otros programas de vivienda, asegurando, por ejemplo, que las mujeres no sean excluidas de participar en las actividades de mejora de los asentamientos precarios o en otros programas de vivienda debido a su estado civil o a otros factores, como leyes de herencia o de propiedad discriminatorias. Por último, los Estados deben asegurarse de que las personas que viven en asentamientos precarios tengan acceso a los mecanismos de rendición de cuentas de modo tal que puedan contar con remedios efectivos cuando sus derechos sean violados.

4 Conclusión

Los estándares internacionales de los derechos humanos proporcionan un marco importante para el desarrollo de políticas y programas para progresar en los ODM. La coherencia con las obligaciones en materia de derechos humanos—en los esfuerzos por alcanzar y superar los ODM—requiere que *todos* los Estados, tanto los países en vías de desarrollo como aquellos que les proporcionan asistencia para alcanzar los objetivos (incluyendo los organismos bilaterales y multilaterales de desarrollo y las instituciones financieras internacionales) apoyen las estrategias de los ODM con estándares de derechos humanos.

Todos los Estados deben garantizar que prestan la atención adecuada al logro de niveles mínimos esenciales de derechos económicos, sociales y culturales para todos, priorizando a aquellos desaventajados y excluidos, e identificando y enfrentando la discriminación—incluyendo la de género—a lo largo de todos los ODM. Esto también requiere que los Estados adopten o modifiquen leyes, políticas y prácticas para así hacer frente a todas las formas de discriminación existentes. El derecho internacional de derechos humanos requiere que los Estados, tanto en su accionar a nivel nacional como mediante la cooperación internacional, utilicen los estándares de derechos humanos para informar y guiar la discusión y decisión sobre políticas públicas, las estrategias de

reducción de la pobreza y el establecimiento de prioridades en todos los esfuerzos por alcanzar los ODM. Como tales, los gobiernos deben revisar tanto las leyes existentes y los actuales proyectos de ley, como las políticas públicas y programas destinados a alcanzar los ODM con el fin de asegurar que los mismos sean coherentes con los estándares de derechos humanos, adoptando o modificando leyes, políticas públicas y prácticas para asegurar una mayor protección de los derechos humanos. Los Estados también deben asegurar que quienes viven en la pobreza puedan participar en el planeamiento, implementación y monitoreo de los ODM. Esto requiere que los Estados garanticen la participación igualitaria de las mujeres y promuevan un ambiente adecuado para el trabajo de los defensores de los derechos humanos, incluso mediante la garantía del derecho de acceso a la información, la libertad de expresión y de asociación. Asimismo, también deben existir mecanismos efectivos de rendición de cuentas, tanto nacionales como internacionales, que aseguren que los Estados respeten, protejan y satisfagan todos los derechos humanos en los esfuerzos destinados a alcanzar los ODM y que existan remedios eficaces ante la violación de derechos humanos.

En la actualidad, la prioridad consiste en concentrarse en que la implementación de los ODM sea coherente con los derechos humanos en 2015. Sin embargo, también es importante que en caso de considerarse una revisión o un nuevo marco global post-2015, se le preste debida atención a la necesidad de reflejar las obligaciones de los Estados en virtud del derecho internacional de los derechos humanos. Cualquier nuevo marco debe contemplar la discriminación de manera abarcadora, establecer objetivos globales y nacionales así como también plazos para cumplir con niveles mínimos esenciales en cuanto a derechos económicos, sociales y culturales; debe asegurarse que se cuenta con mecanismos efectivos de rendición de cuentas a nivel nacional e internacional tanto para monitorear el alcance de los objetivos destinados a eliminar la pobreza y la exclusión como para reparar las fallas a fin de respetar y promover los derechos humanos.

REFERENCIAS

Bibliografía e otras fuentes

- AMNISTÍA INTERNACIONAL. 2005. “**They come in shooting**” – Policing socially excluded communities, AI Índice: AMR 19/025/2005.
- _____. 2006. **Peru**: Poor and excluded women – Denial of the right to maternal and child health, AI Índice: AMR 46/004/2006.
- _____. 2007. **Zimbabwe**: Between a rock and a hard place – women human rights defenders at risk, AI Índice: AFR 46/017/2007.
- _____. 2008a. “**Let them kill each other**”: Public security in Jamaica’s inner cities, AI Índice: AMR 38/001/2008.
- _____. 2008b. **Picking up the pieces**: Women’s experience of urban violence in Brazil, AI Índice: AMR 19/001/2008.

- _____. 2009a. **Europe's Roma community still facing massive discrimination.** Disponible en: <<http://www.amnesty.org/en/news-and-updates/feature-stories/europes-roma-community-still-facing-massive-discrimination-20090408#czech>> Visitado el: 24 de mayo de 2010.
- _____. 2009b. **No More Stolen Sisters.** The need for a comprehensive response to discrimination and violence against Indigenous women in Canada, AI Índice: AMR 20/012/2009.
- _____. 2009c. **Afghan Women Human Rights Defenders under attack,** AI Índice: ASA 11/006/2009.
- _____. 2009d. **Peru: Fatal flaws – Barriers to maternal health in Peru,** AI Índice: AMR 46/008/2009.
- _____. 2009e. **Out of reach.** The cost of maternal health in Sierra Leone, AI Índice: AFR 51/005/2009.
- _____. 2009f. **Giving life risking death – Maternal mortality in Burkina Faso,** AI Índice: AFR 60/001/2009.
- _____. 2009g. **Kenya: The unseen majority – Nairobi's two million slum dwellers,** AI Índice: AFR 32/005/2009.
- _____. 2010a. **From Promises to Delivery: Putting Human Rights at the Heart of the Millennium Development Goals,** AI Index: IOR 41/012/2010, junio de 2010. Disponible en: <<http://www.amnesty.org/es/library/asset/IOR41/012/2010/es/9b4144aa-c964-4a08-ab92-6fb892cbfab5/ior410122010en.pdf>>. Visitado el: 2 de agosto de 2010.
- BRZOZOWSKI, J.A.; TAYLOR-BUTTS, A.; JOHNSON, S. 2006. Victimization and offending among the Aboriginal population in Canada. **Juristat**, Canadian Centre for Justice Statistics, v. 26, n. 3.
- CENTRE ON HOUSING RIGHTS AND EVICTIONS (COHRE). 2008. **Women, Slums and Urbanisation: Examining the Causes and Consequences.**
- _____. 2009. **The Significance of human rights in MDG-based policy making on water and sanitation: An application to Kenya, South Africa, Ghana, Sri Lanka and Laos.**
- HOGAN, M. et al. 2010. Maternal Mortality for 181 countries, 1980-2008: A systematic analysis of progress towards Millennium Development Goal 5. **The Lancet**, v. 375, 9726, p. 1609-1623.
- NACIONES UNIDAS. 1966. **International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights**, UN Doc. GA Res 2200A (XXI) 16 de diciembre de 1966. Disponible en: <<http://www2.ohchr.org/english/law/cescr.htm>>. Visitado el: 20 de mayo de 2010.
- _____. 1979. Division for the Advancement of Women. **Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women (CEDAW).**
- _____. 1991. CESCR. **General Comment 4.** The right to adequate housing, ONU DOC. (Art.11 (1)): 13/12/1991, Sexta Sesión.
- _____. 1990. Committee on Economic, Social and Cultural Rights, CESCR. **General**

Comment 3: The nature of States parties' obligations, ONU DOC. E/1991/23, Quinta Sesión.

- _____. 1995. **Report of the Fourth World Conference on Women**, Beijing, 4-15 de septiembre de 1995, ONU DOC. A/CONF.177/20/Rev.1, Platform for Action.
- _____. 1996. Human Rights Committee. **General Comment 25:** the right to participate in public affairs, voting rights and the right of equal access to public service (Art. 25), UN DOC. CCPR/C/21/Rev.1/Add.7, 12 de julio de 1996. Disponible en: <<http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/comments.htm>>. Visitado el: 24 de mayo de 2010.
- _____. 2000a. **United Nations Millennium Declaration**, Resolution Adopted by the General Assembly, ONU DOC. A/RES/55/2, 8 Sept. 2000. Disponible en: <<http://www.un.org/millennium/declaration/ares552e.pdf>>. Visitado el: 24 de mayo de 2010.
- _____. 2000b. CESCR. **General Comment 14.** The right to the highest attainable standard of health, ONU DOC. E/C.12/2000/4. Disponible en: <[http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/\(symbol\)/E.C.12.2000.4.En](http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/(symbol)/E.C.12.2000.4.En)>. Visitado el: 24 de mayo de 2010.
- _____. 2001a. Committee on Economic, Social and Cultural Rights, CESCR. **Poverty and the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights**, ONU DOC. E/C.12/2001/10, Vigésimo quinta Session.
- _____. 2001b. **Concluding Observations of the CESCR:** Germany, ONU DOC. E/C.12/1/Add.68, 24 de septiembre de 2001.
- _____. 2003a. CESCR. **General Comment 15:** The right to water, ONU DOC. E/C.12/2002/11, 20 de enero de 2003.
- _____. 2003b. United Nations Human Settlements Programme (UN-HABITAT). **The challenge of slums.** What are slums and why do they exist? Disponible en: <http://www.unhabitat.org/documents/media_centre/whd/GRHSPR5.doc>. Visitado el: 24 de mayo de 2010.
- _____. 2004. Commission on Human Rights. **The right of everyone to the enjoyment of the highest attainable standard of physical and mental health**, ONU DOC. E/CN.4/2004/49, 16 de febrero de 2004.
- _____. 2006a. **MDG Reports and Indigenous Peoples: A Desk Review**, 2006. Disponible en: <http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/en/mdgs.html#_ftn8>. Visitado el: 24 de mayo de 2010.
- _____. 2006b. United Nations Human Settlements Programme (UN-HABITAT). **State of the World's Cities 2006/7.** The Millennium Development Goals and Urban Sustainability: 30 Years of Shaping the HABITAT Agenda. Nueva York: UN-HABITAT y Earthscan.
- _____. 2007a. **Report of the Secretary-General on the work of the Organization**, UN General Assembly, 2007, ONU DOC. A/62/1, 31 de agosto de 2007, Sexagésimo segunda Sesión.
- _____. 2007b. Human Rights Council. **Achieving the Millennium Development Goals (MDGs) for Minorities: A Review of MDG Country Reports and Poverty Reduction Strategies**, ONU DOC. A/HRC/4/9/Add.1, 2 de marzo de 2007.

- _____. 2007c. **MDG Reports and Indigenous Peoples: A Desk Review, 2007.** Disponible en: <http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/en/mdgs.html#_ftn8>. Visitado el: 24 de mayo de 2010.
- _____. 2007d. **Annual Ministerial Review of The High Level Segment of ECOSOC.** Ginebra, 2-4 de julio de 2007.
- _____. 2008. **Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights**, Resolution adopted by the General Assembly, ONU DOC. A/RES/63/117, 10 de diciembre de 2008. Disponible en: <<http://www.un.org/ga/63/resolutions.shtml>>. Visitado el: 24 de mayo de 2010.
- _____. 2010a. United Nations Development Programme. **Millennium Development Goals**, Goal 7, Target 7.A. Disponible en: <<http://www.undp.org/mdg/goal7.shtml>>. Visitado el: 2 de agosto de 2010.
- _____. 2010b. **MDG Reports, CCAs, UNDAFs and Indigenous Peoples: A Desk Review 2010.** Disponible en: <<http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/en/publications.html>>. Visitado el: 24 de mayo de 2010.
- _____. 2010c. **Linkages between implementation of the Beijing Platform for Action and the achievement of the Millennium Development Goals: Moderator's Summary**, ONU DOC. E/CN.6/2010/CRP.7, 10 de marzo de 2010.
- _____. 2010d. CEDAW Committee. **General Recommendation 24.** Disponible en: <<http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/recommendations/recomm.htm#recom24>>. Visitado el: 24 de mayo de 2010.
- _____. 2010e. United Nations Human Settlements Programme (UN-HABITAT). **State of the World's Cities 2010/11: Cities for All, Bridging the Urban Divide.** Nueva York: UN-HABITAT y Earthscan.
- OFICINA DEL ALTO COMISIONADO PARA LOS DERECHOS HUMANOS (OACDH); UNICEF; NORWEGIAN CENTRE FOR HUMAN RIGHTS (Centro Noruego para los Derechos Humanos), UNIVERSIDAD DE OSLO. 2008. **Human Rights and MDGs in Practice: A review of country strategies and reporting.** Nueva York.
- OMS. 2002. **Global Defence Against Neglected Diseases Threat.**
- OMS; UNICEF. 2010. **Progress on Sanitation and Drinking-water: 2010 Update.**
- OMS/UNICEF. Joint Monitoring Programme for Water Supply and Sanitation.
- OMS; UNICEF; UNFPA. 1997. **Guidelines for Monitoring the Availability and Use of Obstetric Services.**
- SEPÚLVEDA, M. 2006. Obligations of 'International Assistance and Cooperation' in an Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. **Netherlands Quarterly of Human Rights**, v. 24, 2.
- UNFPA. 2007. **State of World Population 2007.** Disponible en: <<http://www.unfpa.org/public/publications/pid/408>>. Visitado el: 24 de mayo de 2010.
- _____. 2010a. **Beijing at fifteen: UNFPA and partners charting the way forward.** Disponible en: <<http://www.unfpa.org/webdav/site/global/shared/documents/publications/2010/beijing15.pdf>>. Visitado el: 24 de mayo de 2010.

- _____. 2010b. **No woman should die giving life**, Facts and Figures 1. Disponible en: <<http://www.womendeliver.org/assets/UNFPA%20MH%20fact%20sheet.pdf>>. Visitado el: 24 de mayo de 2010.
- _____. 2010c. **Giving Birth Should not be a Matter of Life and Death**. Disponible en: <http://www.unfpa.org/webdav/site/global/shared/safemotherhood/docs/maternalhealth_factsheet_en.pdf>. Visitado el: 24 de mayo de 2010.
- UNIFEM. 2008. **Making the MDGs Work for All**. Gender-Responsive Rights-Based Approaches to the MDGs, 2008. Disponible en: <http://www.unifem.org/materials/item_detail.php?ProductID=135>. Visitado el: 24 de mayo 2010.
- UNIFEM ; PNUD. 2009. **Making the MDGs work better for women**. Implementing Gender-Responsive National Development Plans and Programmes, 2009. Disponible en: <http://www.unifem.org/attachments/products/MakingTheMDGsWorkBetterForWomen_eng.pdf>. Visitado el: 24 de mayo 2010.
- US CENSUS BUREAU. 2008a. **National Characteristics: National Sex, Race and Hispanic Origin Estimates**, Agosto de 2008. Disponible en: <<http://www.census.gov/popest/national/asrh/NC-EST2008-srh.html>>. Visitado el: 24 de mayo de 2010.
- _____. 2008b. **Income, Poverty, and Health Insurance Coverage**.

NOTAS

1. El presente artículo está basado en la siguiente publicación de Amnistía Internacional: *From Promises to Delivery: Putting Human Rights at the Heart of the Millennium Development Goals*, AI Index 41/012/2010, junio de 2010.
2. Las Naciones Unidas (1966, Art. 2(1), PIDESC) establecen que: "Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos." (énfasis agregado). La importancia de la ayuda y cooperación internacional en la realización de los derechos humanos se ve reflejada en otros tratados de derechos humanos regionales e internacionales tales como la Convención sobre los Derechos del Niño y la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.
3. Tercer Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo (*Third High Level Forum on Aid Effectiveness*), septiembre 2-4 2008, párr. 13 (c), Accra Plan de Acción, Accra, Ghana, disponible en: www.undp.org/mdtf/docs/Accra-Agenda-for-Action.pdf, consultado el 24 de mayo de 2010.
4. Revisión de los Objetivos del Milenio, incluyendo nuevas metas e indicadores como lo recomendara el Grupo Inter-agencial y de Expertos en Indicadores ODM, contenidos en *Report of the Secretary-General on the work of the Organization* (Memoria del Secretario General sobre la Labor de la Organización) - (NACIONES UNIDAS, 2007a, Anexo II, p. 66).
5. *Report of the Independent Expert on Minority Issues* (Informe del Experto Independiente sobre Cuestiones de las Minorías), Gay McDougall, (NACIONES UNIDAS, 2007b).
6. El Comité de Derechos Humanos ha aclarado que "dirección de los asuntos públicos ...es un concepto amplio que se refiere al ejercicio del poder político. Incluye el ejercicio de los poderes legislativo, ejecutivo y administrativo. Abarca todos los aspectos de la administración pública y la formulación y aplicación de políticas internacionales, nacionales, regionales y locales." (NACIONES UNIDAS, 1996, art. 25, párr. 5).
7. Ver el sitio web de ONU Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas, <http://www.un.org/esa/socdev/unpfi/en/mdgs.html#_ftn5>, consultado el 24 de mayo de 2010.
8. Además, el Consejo de Derechos Humanos de la ONU ha establecido el núcleo de Procedimientos Especiales, integrado por individuos o grupos de

trabajo que pueden llevar a cabo investigaciones independientes temáticas o sobre la situación de los derechos humanos por país.

9. El Protocolo Facultativo fue abierto a la firma el 24 de septiembre de 2009. Para el 20 de agosto de 2010, había sido ratificado por 2 estados y firmado por 33.

10. Adoptado el 6 de octubre de 1999, entra en vigor el 22 de diciembre de 2000. Para abril de 2010, el Protocolo Facultativo había sido ratificado por 99 estados.

11. Ver, por ejemplo, *Concluding Observations of the CESCR on Germany* (NACIONES UNIDAS, 2001b, párr. 31) y CESCR, General Comment n. 14 (NACIONES UNIDAS, 2000, párr. 39). Ver también Sepúlveda (2006, p. 287).

12. Ver *Women, Poverty and Economics*, disponible en: http://www.unifem.org/gender_issues/women_poverty_economics/, consultado el 24 de mayo de 2010.

13. Para el décimo quinto aniversario de la Plataforma de Acción de Beijing, la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer estableció que "las perspectivas de igualdad entre los géneros no están bien reflejadas en la formulación actual de muchos de esos Objetivos, sus metas e indicadores, y con frecuencia no están integradas explícitamente en las estrategias y los planes encaminados a su consecución. No hay suficiente coherencia entre las actividades para aplicar la Plataforma de Acción y las estrategias y medidas encaminadas a conseguir los Objetivos, y esa falta de coherencia contribuye al desempeño lento y desigual en la consecución de muchos de los Objetivos" (NACIONES UNIDAS, 2010c, párr. 2).

14. En una encuesta llevada a cabo por el gobierno canadiense en el 2004, se encontró que las mujeres indígenas sufren niveles de violencia doméstica y sexual tres veces y media mayor que las mujeres no-indígenas. (BRZOWSKI; TAYLOR-BUTTS; JOHNSON, 2006).

15. Por ejemplo, en el informe: *Between a rock and a hard place – women human rights defenders at risk* (AMNISTÍA INTERNACIONAL, 2007), Amnistía Internacional documentó la represión por parte del gobierno sobre las mujeres defensoras de los derechos humanos en Zimbabue con el fin de eliminar la oposición y evitar que otras mujeres y hombres se vuelvan disidentes activos.

16. El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW) estableció que "el acceso a la atención de la salud, incluida la salud reproductiva, es un derecho básico previsto en la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer" (NACIONES UNIDAS, 2010d, párr. 1). Asimismo, en el Artículo 12 de la Convención de establece que "los Estados eliminarán la discriminación contra la mujer en lo que respecta a su acceso a los servicios de atención médica durante todo su ciclo vital, en particular

en relación con la planificación de la familia, el embarazo, el parto y el período posterior al parto" y que "las medidas tendientes a eliminar la discriminación contra la mujer no se considerarán apropiadas cuando un sistema de atención médica carezca de servicios para prevenir, detectar y tratar enfermedades propias de la mujer" (NACIONES UNIDAS, 2010d, párr. 2, 11).

17. Sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental, el Relator Especial de la ONU ha aclarado que "En el contexto de la salud sexual y la salud reproductiva, entre las libertades figura el derecho a controlar la propia salud y el propio cuerpo. La violación y otras formas de violencia sexual, como el embarazo forzado, los métodos de contracepción no consensuados (por ejemplo, la esterilización forzada y el aborto forzado), la mutilación/ablación genital de la mujer y el matrimonio forzado, constituyen otras tantas violaciones de la libertad sexual y reproductiva, y son incompatibles, de por sí y en su esencia, con el derecho a la salud" (NACIONES UNIDAS, 2004).

18. Según ONU-HABITAT un 'barrio marginal' es una zona que combina, a diferentes niveles, las siguientes características: acceso inadecuado al abastecimiento de agua apta para el consumo; acceso insuficiente a servicios de saneamiento y otras infraestructuras, escasa calidad estructural de las viviendas, hacinamiento e inseguridad de la tenencia (NACIONES UNIDAS 2003b).

19. Por lo menos tres o cuatro viviendas de cada 10 viviendas no permanentes en ciudades de países en vías de desarrollo están ubicadas en zonas peligrosas que son propensas a sufrir inundaciones, derrumbes y otros desastres naturales. En el 2003, alrededor de un 20 por ciento de la población mundial estaba habitando viviendas inadecuadas, en condiciones de hacinamiento y sin el espacio suficiente para vivir. Asimismo, se encontró que a nivel mundial aproximadamente un 18 por ciento de todas las unidades de vivienda son temporarias y que 133 millones de personas que viven en ciudades de países desarrollados habitan viviendas que carecen de materiales finalizados. Debido a las dificultades en la recolección de los datos y a la falta de evaluación sistemática estas cifras pueden ser "altamente subestimadas" (NACIONES UNIDAS, 2010e, p. 58, 62, 70, 137-139; UNFPA, 2007, p. 59-61).

20. "Desde la adopción de la Declaración del Milenio en 2000, Camboya ha expresado su pleno compromiso con los Objetivos del Milenio (ODM). En el 2003 los Objetivos se han adaptado a Camboya y se les ha llamado Objetivos de Desarrollo del Milenio de Camboya (ODMC). Los ODMC reflejan la realidad de Camboya, basada en un sólido consenso nacional" (NACIONES UNIDAS, 2007d).

21. Para datos actualizados ver ONU-HABITAT (NACIONES UNIDAS, 2010e, p. 52-119).

 ABSTRACT

The Millennium Development Goals (MDGs) represent a global consensus on the need to tackle poverty. While the MDGs have played an important role in focusing international attention on issues of development and poverty reduction, this article argues that the MDGs do not fully reflect the ambition of the Millennium Declaration, which promised to strive for the protection and promotion of all human rights - civil, cultural, economic, social and political - for all.

This article outlines some of the aspects in which the MDG framework, while covering areas where states have clear obligations under international human rights law such as food, education and health, fails to reflect these standards. It focuses on three main issues - gender equality (Goal 3), maternal health (Goal 5) and slums (Goal 7) - as illustrative examples of the gaps between MDG commitments and human rights standards. It argues that this gap is also one of the main factors behind the lack of equitable progress on the MDGs. The article stresses the importance of ensuring that all efforts towards all the MDGs are fully consistent with human rights standards, and that non-discrimination, gender equality, participation and accountability are at the heart of all efforts to tackle poverty and exclusion.

 KEYWORDS

MDGs – Human rights

 RESUMO

Os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) representam o consenso global sobre a necessidade de tomar uma atitude com relação à pobreza. Embora os ODM tenham desempenhado um papel importante ao focar a atenção internacional em questões relativas ao desenvolvimento e à redução da pobreza, o artigo defende que os ODM não refletem integralmente o nível de ambição da Declaração do Milênio, a qual prometeu o empenho na proteção e na promoção de todos os direitos humanos – civis, culturais, econômicos, sociais e políticos – para todos.

Este artigo descreve alguns dos aspectos nos quais o marco dos ODM, embora compreenda áreas nas quais os Estados têm obrigações claras de acordo com o direito internacional dos direitos humanos - como alimentação, educação e saúde -, não reflete estes padrões. Três áreas principais são focadas – igualdade de gênero (ODM 3), saúde materna (ODM 5) e favelas (ODM 7) – para exemplificar as lacunas existentes entre os compromissos dos ODM e os padrões relativos aos direitos humanos. Defende-se que tal lacuna é também um dos principais fatores por trás da falta de progresso equitativo nos ODM. O artigo reforça a importância de garantir que os esforços para a consecução dos ODM sejam consistentes com os padrões de direitos humanos; e que a não discriminação, a igualdade de gênero, a participação e a *accountability* estão no núcleo desses esforços para acabar com a pobreza e a exclusão.

 PALAVRAS-CHAVE

ODM – Direitos humanos