



OFICINA DEL ALTO COMISIONADO  
DE LAS NACIONES UNIDAS  
PARA LOS DERECHOS HUMANOS

# PRÁCTICAS DE BUEN GOBIERNO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS



NACIONES UNIDAS

OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS  
PARA LOS DERECHOS HUMANOS



**PRÁCTICAS DE BUEN GOBIERNO PARA  
LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS**



NACIONES UNIDAS  
Nueva York y Ginebra, 2008

## **Nota**

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

\*

\* \*

Las firmas de los documentos de las Naciones Unidas constan de letras mayúsculas y de cifras. La mención de una firma de ese tipo indica una referencia a un documento de las Naciones Unidas.

\*

\* \*

El material contenido en esta publicación puede citarse o reproducirse libremente, a condición de que se mencione su procedencia y se envíe un ejemplar de la publicación que contenga el material reproducido a la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Palais des Nations, Avenue de la Paix 8-14, CH-1211 Ginebra 10 (Suiza).

HR/PUB/07/4

PUBLICACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS  
N° de venta S.07.XIV.10  
ISBN 978-92-1-354101-2

### **Créditos de las fotografías**

© Organización Internacional del Trabajo /J. Maillard (izquierda)  
© UNICEF/HQ06-1473/Giacomo Pirozzi (centro)

# ÍNDICE

	<i>Página</i>
Introducción	1
<b>I. FORTALECIMIENTO DE LAS INSTITUCIONES DEMOCRÁTICAS</b>	<b>9</b>
A. Institucionalización de la participación ciudadana en el desarrollo local – Sudáfrica	10
B. Fortalecimiento de la representación política de la mujer mediante redes y grupos de presión – Palestina	12
C. Papel de los medios en el aumento de la capacidad de participación en la adopción de decisiones a nivel local – Filipinas	15
D. Fortalecimiento de los derechos humanos y gestión de conflictos mediante un proceso constituyente participativo y transparente – Albania	18
E. Un sistema de gobernanza sensible a las necesidades de la población afectada por el VIH/SIDA – Brasil	21
F. Fomento de la participación política de grupos indígenas y gestión de conflictos – Noruega	24
Bibliografía complementaria	27
<b>II. MEJORA DE LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS</b>	<b>31</b>
A. Servicios educativos adaptados a las necesidades de los campesinos pobres – Uganda	32
B. Fortalecimiento de las capacidades institucionales para mejorar los servicios de protección familiar – Jordania	35
C. Acceso equitativo a los servicios sociales mediante un proceso presupuestario transparente – Ecuador	38
D. Mejora del acceso a los servicios de salud gracias a la mediación intercultural – Rumania	41
E. Prestaciones sociales para promover la inclusión social – Francia	44
Bibliografía complementaria	46
<b>III. EL ESTADO DE DERECHO</b>	<b>49</b>
A. Aplicación de los derechos civiles en el sistema penitenciario mediante el aumento de la capacidad y el empoderamiento – Malawi	50
B. Reformas legislativas y de política para la protección de los derechos de los trabajadores migrantes – República de Corea	53
C. Aplicación del derecho a remedio y reparación efectivos para las víctimas de torturas – Chile	56
D. Una carta de derechos para fortalecer los derechos humanos en la legislación y la orientación de política – Australia	59
Bibliografía complementaria	62

<b>IV. LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN</b>	<b>65</b>
A. Respuesta del Gobierno a la corrupción: desarrollo institucional y liderazgo político – Botswana	66
B. Empoderamiento de los ciudadanos contra la corrupción mediante la publicación de trámites y tasas administrativas – Líbano	69
C. Transparencia en el gasto público mediante una auditoría social participativa – India	72
D. Lucha contra el soborno en la sanidad pública – Polonia	75
E. Reforma municipal para combatir la corrupción y mejorar la prestación de servicios – Bolivia	78
F. Combatir la corrupción por el lado del suministro: lucha contra el soborno por las empresas que reciben apoyo de los organismos de crédito a la exportación – OCDE	82
Bibliografía complementaria	86

## NOTA DE AGRADECIMIENTO

La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) desea manifestar su agradecimiento a las numerosas personas y organizaciones que brindaron sus observaciones, sugerencias y apoyo para la preparación de la presente publicación. En particular, desea dar las gracias a Katia Papagianni, que fue la principal responsable de la documentación y la redacción, y a Marianne Haugaard, Nadia Hijab y Laure-Hélène Piron, que se ocuparon de la revisión. También desea mencionar con particular gratitud al Centro de Oslo para la Gobernanza, del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), y a su Centro Regional de Bratislava, así como al Banco Mundial, el ONUSIDA (Brasil), la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), el Departamento de Educación y Capacitación del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte (DFID), el Departamento de Desarrollo Internacional de Gran Bretaña e Irlanda del Norte (Jordania), la Oficina de Derechos Humanos del Territorio de la Capital de Australia, la Fundación Batory (Polonia), la Universidad Colgate, International Orthodox Christian Charities (Rumania), la Asociación Libanesa pro Transparencia, el Open Society Institute, Reforma Penal Internacional, el Centro Romaní de Intervención y Estudios Sociales (CRISS Romaní), la Universidad de Costa Rica y la Universidad de Teesside.

# INTRODUCCIÓN

En varias de sus resoluciones, la antigua Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas puso de relieve la importancia de contar con un entorno propicio para el pleno disfrute de todos los derechos humanos. También destacó que el buen gobierno y los derechos humanos se refuerzan mutuamente, y que el primero es condición indispensable para la realización de los segundos. Basándose en esas resoluciones, la Comisión pidió al ACNUDH que presentase ejemplos prácticos de actividades de fortalecimiento del buen gobierno y de promoción de los derechos humanos.

La publicación de *Prácticas de buen gobierno para la protección de los derechos humanos* es la respuesta del ACNUDH a esa solicitud. En este trabajo se presentan 21 estudios de casos de reformas en materia de buena gobernanza que han ayudado a proteger mejor los derechos humanos. Para ello, toma como base las conclusiones del Seminario sobre prácticas de buen gobierno para la promoción de los derechos humanos que organizó el ACNUDH en cooperación con el Gobierno de la República de Corea y el PNUD en Seúl en septiembre de 2004.

## Propósito

La presente publicación pretende salvar la distancia que separa a las normas y los principios de derechos humanos, por un lado, de su aplicación por medio de intervenciones en materia de gobernanza, por otro. Los especialistas que se dedican a las reformas relacionadas con la buena gobernanza a menudo se preguntan sobre la pertinencia de los derechos humanos para sus actividades. ¿Cómo pueden incorporarse de manera provechosa los principios de derechos humanos a las reformas de este tipo? ¿En qué tipo de políticas e iniciativas se traducen estos principios? Una vez que los Estados han adoptado marcos jurídicos apropiados, ¿cómo pueden, tanto ellos como otros agentes sociales, mejorar la aplicación mediante reformas en materia de buen gobierno?

Presentando ejemplos procedentes de todo el mundo sobre medidas innovadoras en el diseño y la aplicación de reformas que afectan a la gobernanza y la protección de los derechos humanos, la publicación intenta demostrar que la gobernanza puede ser reformada para contribuir a la protección de los derechos humanos. Con ello se espera que la publicación sirva de inspiración a todos los reformadores, incluidos gobiernos, activistas de derechos humanos, especialistas en desarrollo, comisiones nacionales de derechos humanos y organizaciones de la sociedad civil en los países.

## ¿Qué vínculos existen entre la gobernanza y los derechos humanos?

La buena gobernanza y los derechos humanos se refuerzan entre sí. Los principios de derechos humanos proporcionan un conjunto de valores que orientan la labor de los gobiernos y de otros agentes políticos y sociales. Además, ofrecen un conjunto de pautas de actuación respecto de las cuales deben rendir cuentas esos agentes. Por otro lado, los principios de derechos humanos informan

el contenido de las actividades en materia de buen gobierno: pueden instruir para la elaboración de marcos legislativos, políticas, programas, asignaciones presupuestarias y otras medidas. Sin embargo, si no hay una buena gobernanza, los derechos humanos no pueden ser respetados y protegidos de manera sostenible. La aplicación efectiva de los derechos humanos depende de que exista un entorno propicio y favorecedor. Ello incluye la existencia de instituciones y marcos jurídicos apropiados, así como de procesos políticos, administrativos y de gestión responsables de atender y satisfacer los derechos y las necesidades de la población.

En la presente publicación se define la buena gobernanza o buen gobierno como el ejercicio de la autoridad por medio de procesos políticos e institucionales transparentes y responsables que fomenten la participación ciudadana. Cuando menciona los derechos humanos, se refiere a las normas consagradas en la Declaración Universal de Derechos Humanos y detalladas en varios tratados internacionales que definen las normas mínimas para garantizar la dignidad humana (véase el recuadro).

En ella se examinan los vínculos entre el buen gobierno y los derechos humanos en cuatro esferas: *instituciones democráticas*, *prestación de servicios del Estado*, *Estado de derecho* y *medidas contra la corrupción*. Se exponen distintas formas en que diversos agentes sociales e institucionales, desde grupos de mujeres o de minorías hasta los medios de información, la sociedad civil o los organismos del Estado, han llevado a cabo reformas en esos cuatro ámbitos.

Cuando están orientadas por los valores de los derechos humanos, *las reformas de las instituciones democráticas con arreglo al buen gobierno* crean vías para la participación de los ciudadanos en la formulación de políticas, sea por conducto de las instituciones estructuradas o mediante mecanismos informales de consulta. También establecen mecanismos para la inclusión de múltiples grupos sociales en los procesos de adopción de decisiones, especialmente a nivel local. Por último, pueden alentar a la sociedad civil y a las comunidades locales a formular y expresar sus posiciones sobre cuestiones importantes para ellas.

En el ámbito de la *prestación de servicios del Estado a la población*, las reformas de la gobernanza promueven los derechos humanos cuando mejoran la capacidad del Estado para cumplir su responsabilidad de ofrecer bienes públicos indispensables para la protección de cierto número de derechos humanos, como el derecho a la educación, a la salud y a la alimentación. Las iniciativas de reforma pueden incluir mecanismos de rendición de cuentas y transparencia, herramientas de política atentas a los aspectos culturales para garantizar que los servicios sean accesibles y aceptables para todos, y vías de participación ciudadana en la adopción de decisiones.

En lo que se refiere al *Estado de derecho*, las iniciativas de gobernanza que tienen en cuenta los derechos humanos reforman la legislación y ayudan a las instituciones, desde los sistemas penales hasta los tribunales y los parlamentos,

a aplicar mejor esa legislación. Las iniciativas de gobernanza pueden incluir la promoción de reformas legales, la sensibilización del público sobre el marco jurídico nacional e internacional, y el aumento de la capacidad o la reforma de instituciones.

Por último, *las medidas contra la corrupción* también forman parte del marco de la buena gobernanza. Aunque aún no se han estudiado en profundidad los vínculos entre la corrupción, las medidas anticorrupción y los derechos humanos, el movimiento contra la corrupción está acudiendo al ámbito de los derechos humanos para impulsar sus esfuerzos. Para combatir la corrupción, los esfuerzos de buen gobierno se apoyan en principios como la rendición de cuentas, la transparencia y la participación para dar forma a las medidas de lucha. Las iniciativas pueden incluir el establecimiento de instituciones como comisiones anticorrupción, la creación de mecanismos de intercambio de información y la vigilancia del uso de fondos públicos, y la aplicación de políticas por parte de los gobiernos.

## Metodología

La presente publicación se organiza en torno a los aspectos de la gobernanza antes mencionados:

- Fortalecimiento de las instituciones democráticas
- Mejora de la prestación de servicios
- Estado de derecho
- Lucha contra la corrupción

En cada capítulo se han incluido estudios de casos procedentes de distintos lugares del mundo. Dado que el objetivo es ilustrar las condiciones en las cuales se produjeron iniciativas concretas y las estrategias utilizadas para aplicarlas, en cada estudio se presentan los antecedentes de la iniciativa, los avances conseguidos y las principales dificultades a que se enfrenta.

Al preparar la publicación, el ACNUDH se basó en los documentos presentados por varios gobiernos acerca de sus experiencias en materia de reformas de gobernanza encaminadas a mejorar la protección de los derechos humanos. A continuación se realizó un estudio teórico de recursos secundarios para completar la información contenida en los documentos presentados por los gobiernos. En este proceso, varias organizaciones compartieron sus conocimientos teóricos y prácticos y fueron consultadas sobre las prácticas incluidas en esta publicación. El ACNUDH no llevó a cabo ninguna investigación directa en los países o los proyectos que aquí se incluyen.

Los estudios de casos indican las actividades que se llevaron a cabo en circunstancias concretas. Se trata de iniciativas innovadoras, sea por las alianzas sociales que generaron, los argumentos legales y basados en principios en los que se apoyaron o las instituciones y procesos que idearon. Sin embargo, las iniciativas que han supuesto una aportación positiva en cierto lugar no pue-



den trasladarse a otro lugar sin más. No existe una única receta apropiada que sirva para hacer frente a los complejos obstáculos que se oponen a una reforma jurídica, social e institucional encaminada a mejorar la protección de los derechos humanos. Se espera, por consiguiente, que los estudios de casos proporcionen ideas e inspiren a los especialistas y los reformadores, quienes entonces podrán adaptarlos a sus condiciones particulares. Se confía también en que, al difundir distintas experiencias, la presente publicación genere mayor debate y nuevos estudios.

### ***Normas de derechos humanos***

Los derechos humanos están consagrados en la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 y codificados y detallados en mayor medida en un conjunto de tratados internacionales. Éstos establecen las normas mínimas para garantizar la dignidad humana, teniendo en cuenta los valores propios de distintas religiones y filosofías. Además, los gobiernos de todo el mundo han acordado que esos convenios constituyen un conjunto objetivo de normas respecto de las cuales pueden ser juzgados. Esos instrumentos son aplicables en los países que los han ratificado.

Los tratados básicos son los siguientes:

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

La aplicación de cada uno de esos instrumentos básicos es supervisada por un comité, al que los países presentan informes sobre los progresos realizados. Los especialistas en desarrollo que trabajen en la esfera de la gobernanza encontrarán que las observaciones finales de esos comités sobre los informes presentados por los países tienen particular interés y aplicación práctica, pues ofrecen una evaluación objetiva de la medida en que un país ha conseguido realizar los derechos humanos así como de las lagunas que quedan por colmar, algunas de las cuales pueden abordarse mediante programas de desarrollo.

También tienen aplicación práctica las observaciones generales que formulan esos comités acerca de lo que realmente significa dar cumplimiento a determinado derecho. Esas observaciones resultan particularmente útiles a la hora de establecer indicadores de *procesos* y *resultados* para los programas de desarrollo, aunque, naturalmente, esos indicadores deben adaptarse al contexto local y de los proyectos.

En la página <http://www.ohchr.org> puede encontrarse más información acerca de los convenios anteriores y sus mecanismos de supervisión.

Recientemente se han adoptado dos nuevos tratados que también empezarán a repercutir en la protección de los derechos humanos en todo el mundo. Esos tratados son los siguientes:

- La Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad (2006)
- La Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas (2006).

## Enseñanzas

Las enseñanzas que repetidamente se desprenden de los estudios de casos son las siguientes:

### **1. *La protección de los derechos humanos requiere marcos jurídicos nacionales compatibles con los principios de derechos humanos***

Una legislación basada en los principios de derechos humanos puede reforzar una cultura de derechos humanos y promover políticas sensibles a los derechos humanos entre las organizaciones del Estado y de la sociedad civil.

En la presente publicación, los casos de Australia y la República de Corea examinan el papel de la sociedad civil, el poder judicial y los dirigentes políticos en las reformas legislativas. La Carta de Derechos adoptada en el Territorio de la Capital de Australia consiguió que el Gobierno tuviese más presentes los derechos humanos a la hora de diseñar y aplicar políticas públicas. El caso de la República de Corea, por su parte, pone de relieve los beneficios tangibles de las reformas legales para miles de inmigrantes irregulares residentes en el país. Los casos también demuestran que el aumento de la capacidad puede mejorar la gobernanza en instituciones como la policía, los tribunales y las prisiones. En Malawi, la reforma de los procedimientos penitenciarios sirvió para agilizar la tramitación de casos, mientras que la capacitación del personal penitenciario y de los propios reclusos en derechos humanos mejoró su conocimiento de los derechos.

## **2. *La participación ciudadana y las distintas alianzas sociales son decisivas para la protección de los derechos humanos***

La protección de los derechos humanos no es un asunto que incumba exclusivamente al gobierno. La presente publicación observa que la participación ciudadana contribuye a las políticas que respetan los derechos civiles y políticos así como los derechos económicos, sociales y culturales. Además, es más probable que las políticas derivadas de procesos participativos sean percibidas como legítimas por la población. Existen muchas formas de crear vías para la participación pública, entre ellas audiencias públicas especiales, juntas consultivas u órganos consultivos oficiales.

Los estudios de casos presentan varios ejemplos de alianzas entre los gobiernos nacionales y provinciales, las autoridades locales, los medios de información, agentes no estatales y la sociedad civil. En Filipinas, las organizaciones de comunicación trabajaron con la sociedad civil, los gobiernos locales y las comunidades locales para contribuir de manera sostenida a los asuntos locales. En el Brasil, los parlamentarios nacionales trabajaron con la sociedad civil y con redes de expertos de estados y municipios en la lucha contra el VIH/SIDA.

## **3. *La negociación y la creación de consenso favorecen la transformación de las prácticas sociales y legales para la protección de los derechos humanos***

La reforma de la sociedad es un proceso a menudo acompañado de conflictos, lo cual puede mejorarse mediante una serie de prácticas de buen gobierno. Entre ellas figuran una información creíble y objetiva acerca de problemas sociales concretos; el uso de datos obtenidos de estudios para promover un debate informado sobre los problemas sociales; la articulación de los debates en un lenguaje y en principios conocidos para el contexto particular del país, pero también compatibles con los principios de derechos humanos; y la transparencia en la adopción de decisiones. Sin un amplio consenso, es probable que la reforma social no sea sostenible. En Australia, por ejemplo, antes de la adopción de la Carta de Derechos en el territorio de la capital tuvo lugar un extenso debate público.

## **4. *El acceso a la información y la transparencia contribuyen a la protección de los derechos humanos***

La transparencia en la formulación y la aplicación de políticas públicas da a los ciudadanos los medios necesarios para acceder a los servicios sociales y exigir la protección de sus derechos. Los estudios de casos demuestran, por ejemplo, que facilitar el acceso de los ciudadanos a la información puede ser una potente estrategia para mejorar el gasto público y proteger los derechos económicos y sociales.

En el Ecuador, la transparencia en el proceso presupuestario permitió que tuviera lugar un debate público informado acerca del gasto, y en última instancia contribuyó a que se destinaran más fondos a la educación, la salud, la protección social, el empleo y la vivienda. En el Líbano, la publicación por una organiza-

ción no gubernamental (ONG) de los trámites de adjudicación de licencias de obras dio más poder a la población al exponer claramente los derechos de los ciudadanos frente a los organismos oficiales. En la India, el movimiento comunitario exigió y consiguió que mejorase el acceso de la población a los registros oficiales, lo que hizo que los funcionarios públicos asumiesen responsabilidad por su conducta.

### **5. *La educación y concienciación de los ciudadanos sobre los derechos humanos fortalece los esfuerzos de reforma de las prácticas sociales y legales***

Las actividades en materia de educación del público aumentan la concienciación acerca de los derechos humanos y las cuestiones sociales, incitan al debate y favorecen un diálogo social informado. El conocimiento de los derechos es especialmente importante entre los grupos vulnerables y desfavorecidos, así como para el Estado y las organizaciones civiles que trabajan con ellos.

En un esfuerzo por combatir la corrupción en la India, los activistas educaron a la población acerca de su derecho a tener acceso a la información y los documentos oficiales, y sobre el estrecho vínculo de esa información y esos documentos con sus medios de subsistencia. Ese esfuerzo de educación ciudadana favoreció la ulterior movilización para exigir leyes sobre el derecho a la información y para pedir que la labor de los gobiernos locales fuera “auditado” en reuniones públicas. En la República de Corea, el activismo civil señaló a la atención nacional la penosa situación de los trabajadores migrantes. Sobre esa base, la Comisión Nacional de Derechos Humanos presentó sus recomendaciones para fortalecer la protección de los derechos de los migrantes, lo que llevó a la adopción de nueva legislación. En Polonia, las campañas de concienciación del público sobre la corrupción en el sector sanitario contribuyeron a un debate público informado y a mayor transparencia en los procedimientos de gestión de las listas de espera en los hospitales.

### **6. *El fortalecimiento de la obligación de rendición de cuentas de los funcionarios públicos es un importante factor que contribuye a la protección de los derechos humanos***

El deber de rendición de cuentas de los funcionarios públicos puede fortalecerse mediante la adopción de leyes firmes, el establecimiento de sistemas institucionales de frenos y contrapesos, el establecimiento de sistemas que den reparación a las víctimas de infracciones, y la capacitación de funcionarios del Estado en derechos humanos y principios de buen gobierno. Por ejemplo, en Botswana, la Dirección de Corrupción y Delitos Económicos reforzó el deber de rendición de cuentas de los funcionarios investigando denuncias de presuntos delitos presentadas por ciudadanos y recomendando la adopción de procedimientos de lucha contra la corrupción por las instituciones del Estado.

### **7. *La solución de las desigualdades exige prestar atención específica a los grupos marginados y vulnerables***

Las prácticas de buena gobernanza en pro de los derechos humanos pueden dar a los miembros de grupos desfavorecidos y minoritarios los medios que necesi-

tan para defender sus derechos, al garantizar su inclusión y su representación en la actividad política y en la formulación de políticas.

En Noruega, el Parlamento saami ha garantizado que las opiniones de los saami sean escuchadas por el Gobierno noruego y ha permitido al pueblo saami gobernarse de forma autónoma en varias cuestiones importantes para la supervivencia de su cultura y su modo de vida. Los casos de Uganda y Rumania demuestran que, gracias a una formulación de políticas participativa, las políticas sociales pueden ser sensibles a las culturas locales y proteger los derechos humanos. En Uganda, el derecho a la educación se protegió mediante políticas atentas a las especificidades culturales, que permitieron la participación de las comunidades locales en su diseño y su aplicación. En Rumania, las reformas de la gobernanza facilitaron la comunicación en materia de salud entre la población romaní y las autoridades. Esas reformas facilitaron el acceso de los miembros de la comunidad romaní a los servicios de salud al proporcionarles información culturalmente accesible acerca de cuestiones sanitarias y del propio sistema de salud pública.

**8. *Los esfuerzos encaminados a proteger y promover los derechos humanos son componentes indispensables de la transición desde el conflicto hasta la paz***

Las reformas de la gobernanza que promueven los derechos humanos pueden aplicarse también en un entorno de inseguridad y conflicto así como en los períodos de transición tras una situación de represión política y disturbios. En Albania, en pleno conflicto se desarrolló un proceso constituyente de carácter transparente y participativo. El proceso derivó en una nueva constitución que recoge sólidas garantías en materia de derechos humanos. En Chile, se hicieron esfuerzos en las primeras fases de la transición a la democracia para ayudar a las víctimas de la represión del Estado, ofreciéndoles servicios sanitarios especiales.

# FORTALECIMIENTO DE LAS INSTITUCIONES DEMOCRÁTICAS



## I. FORTALECIMIENTO DE LAS INSTITUCIONES DEMOCRÁTICAS

La buena gobernanza promueve los derechos humanos de distintos modos. Alienta la participación ciudadana en la gestión de los asuntos públicos, la inclusión en la formulación de leyes y políticas, y la rendición de cuentas de los funcionarios elegidos y designados. Permite que la sociedad civil participe activamente en la formulación de políticas y conduce a una amplia representación de los intereses de la sociedad en la adopción de decisiones. De esta forma, los grupos desfavorecidos, incluidas las mujeres y las minorías, disponen de los medios que precisan para defender sus derechos. El resultado puede ser la promulgación de leyes y la formulación de políticas que respeten mejor la diversidad cultural, contribuyan a la resolución de conflictos y tensiones sociales, y afronten los retos de la falta de equidad y la pobreza.

Los casos que se estudian en el presente capítulo exponen distintos modos en que pueden reformarse las instituciones democráticas y los procesos democráticos con el fin de proteger mejor los derechos humanos. De esta forma los casos demuestran que la democracia no es solamente sinónimo de elecciones. Además de las elecciones, la democracia se basa en la transparencia, la rendición de cuentas, la inclusión y la participación encaminadas a proteger los derechos humanos.

Los casos presentan reformas de la gobernanza que han contribuido a la protección de varios derechos, entre ellos los siguientes:

- El derecho a participar directamente en los asuntos públicos o mediante representantes libremente elegidos (Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, art. 25), como en los casos de Sudáfrica, Filipinas, Albania y Noruega;
- El derecho de las mujeres a presentarse a las elecciones y a participar en la formulación de políticas de gobierno (Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, art. 7), como en el caso de Palestina;
- Derechos sociales y económicos, incluido el derecho a disfrutar del más alto grado posible de salud física y mental (Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, art. 12), como en el caso del Brasil.

Los estudios de casos examinan las siguientes estrategias de gobernanza:

- Establecimiento de instituciones y procesos de adopción de decisiones que facilitan la participación de los ciudadanos y la sociedad civil en la formulación de políticas (Sudáfrica, Palestina, el Brasil y Noruega);
- Fortalecimiento de la transparencia y el deber de rendición de cuentas de los funcionarios públicos para proteger mejor los derechos económicos y sociales mediante una mejor prestación de los servicios del Estado (Sudáfrica y Filipinas);



- Fomento de la participación y garantía de una amplia inclusión de los intereses de la sociedad en la formulación de políticas del gobierno local (Sudáfrica y Filipinas);
- Fortalecimiento de alianzas entre múltiples instituciones, oficiales y oficiales, para mejorar la prestación de servicios del Estado y alentar la participación ciudadana (Palestina, Filipinas y el Brasil);
- Creación de espacios para el diálogo público (Sudáfrica, Filipinas, Albania y el Brasil);
- Incorporación de la diversidad cultural por medios pacíficos y gracias a un diálogo pluralista (Albania y Noruega).

## **A. Institucionalización de la participación ciudadana en el desarrollo local – Sudáfrica**

### ***Exposición***

El marco jurídico de Sudáfrica, incluida la Constitución, ordena la participación de la sociedad civil en el gobierno local. A pesar de ello, a lo largo de los años noventa esa participación ciudadana no tuvo lugar, salvo excepciones esporádicas y desligadas entre sí. A finales de ese decenio, muchas organizaciones de la sociedad civil seguían sin conocer debidamente el funcionamiento del gobierno local y sin saber cómo podían influir en la gobernanza local en beneficio de sus comunidades. Al mismo tiempo, las autoridades locales tenían una capacidad limitada para poner en práctica una gobernanza participativa. Acostumbradas a su papel de proveedoras de servicios, les resultaba difícil adoptar un concepto de gobierno local favorable al desarrollo en colaboración con las comunidades locales para encontrar soluciones a las necesidades de éstas. No se promovía el derecho a la participación directa en la gestión de los asuntos públicos, además de por medio de los representantes elegidos.

### ***Respuesta***

La Ley de gobierno local: sistemas municipales, de 2000, se sancionó para eliminar los obstáculos que se oponían a la integración de la sociedad civil y la participación comunitaria en los asuntos municipales. Reconocía el papel fundamental del gobierno local participativo en el diseño y la aplicación de políticas de desarrollo eficaces, así como las deficiencias de las vías improvisadas de participación pública. Por todo ello, la Ley propuso que la participación pública y la representación de los interesados directos formasen parte integral de la formulación de políticas y designó estructuras administrativas específicas para apoyar la participación. La Ley requiere que los gobiernos municipales pongan en pie estructuras formales que permitan a los ciudadanos participar en los asuntos locales. También les exige iniciar y diseñar proyectos de desarrollo en consulta con las comunidades locales mediante una planificación integrada del desarrollo, un marco de planificación obligatorio para la política municipal de desarrollo.

## ***Diseño***

La Constitución sudafricana de 1996 exige a los municipios alentar la participación de las comunidades en el gobierno local. En consecuencia, en 1998 el Gobierno publicó un Libro Blanco sobre el gobierno local en el que instaba a los municipios a velar por la participación ciudadana en la formulación de políticas y en el seguimiento y la evaluación de la ejecución. En él también se recomendaba que los municipios aumentasen la capacidad de la comunidad, y en especial de las mujeres y los grupos desfavorecidos, para permitir su participación en los asuntos municipales.

La Ley de sistemas municipales se basó en el Libro Blanco para formalizar jurídicamente la participación pública en el gobierno municipal. De acuerdo con la Ley, los municipios son legalmente responsables de facilitar la participación ciudadana, informar a la población acerca de sus actividades y simplificar su forma de operar.

En cuanto a la política de desarrollo, la Ley exige a los municipios que consulten a las comunidades locales cuando preparen y apliquen sus planes de desarrollo integrados. Asimismo prevé un foro representativo sobre planificación integrada del desarrollo en cada municipio. Cada foro reúne a las organizaciones de la sociedad civil y a personas que actúan en nombre de grupos no organizados, desfavorecidos o marginados. El foro de representantes es un órgano consultivo en el proceso de planificación integrada del desarrollo que permite el debate y una adopción de decisiones de tipo colectivo. Sus miembros son responsables de consultar con sus comunidades u organizaciones y de iniciar debates más amplios en la comunidad sobre cuestiones relativas al desarrollo. De esta forma, el foro garantiza que los programas y proyectos de desarrollo respondan a las necesidades y las prioridades de las comunidades locales.

## ***Ejecución***

En la aplicación de la Ley de sistemas municipales y de los planes de desarrollo integrados, la mayoría de los foros de representación se convirtieron en órganos funcionales de participación de la comunidad y los interesados directos. En muchos municipios, la asistencia y la participación en los foros fueron sostenidas a lo largo de todo el proceso. Además, en la mayoría de los municipios, la representación de las organizaciones de la sociedad civil y los grupos socioeconómicos fue razonablemente amplia. Los grupos desfavorecidos estuvieron representados en tal medida que se organizaron en grupos o asociaciones, por ejemplo mediante grupos para mujeres, jóvenes o discapacitados. Los dirigentes tradicionales también han participado activamente en los foros de representación.

En muchos municipios se estableció un vínculo permanente de información y un mecanismo de retroinformación entre los representantes comunitarios en el foro y las propias comunidades. Los foros públicos estaban dirigidos por los técnicos responsables de la elaboración de propuestas de proyectos, talleres y sesiones informativas.

En gran medida, los foros supusieron una oportunidad para que los representantes estuvieran informados y pudieran formular observaciones sobre proyectos y propuestas presentados por equipos técnicos. De esa forma, sirvieron como enlace entre los residentes y miembros de la comunidad y personas con conocimientos técnicos. Actuaron como puente para la articulación de las necesidades definidas por un amplio grupo consultivo y para la elaboración de proyectos y planes reales.

### ***Repercusiones en los derechos humanos y retos***

La experiencia de Sudáfrica con la Ley de sistemas municipales y la planificación integrada del desarrollo ilustra las ventajas y las desventajas que lleva consigo el gobierno local consultivo y participativo. La planificación integrada del desarrollo se ha convertido en una importante herramienta de desarrollo para los gobiernos locales, y el foro de representación ha servido como mecanismo de consulta y participación. La sociedad civil ha intervenido de forma más activa y regular en los asuntos locales. En ese sentido, se ha logrado una representación más amplia de los intereses de la sociedad por medio de la planificación integrada del desarrollo, en lugar de con el proceso tradicional de formulación de políticas dirigido exclusivamente por las autoridades municipales. Por tanto, puede decirse que la planificación integrada del desarrollo ha mejorado el derecho a participar en los asuntos públicos además de a través de las elecciones.

Por otro lado, la experiencia también demuestra que es preciso realizar esfuerzos particulares para garantizar la representación de los grupos no organizados por representantes competentes. Por ejemplo, la representación de los grupos desfavorecidos sigue siendo problemática. Además, el sector empresarial considera que el proceso es demasiado lento y costoso.

Otro reto al que se enfrenta la planificación integrada del desarrollo es la necesidad de una comunicación en dos sentidos. En los municipios donde las organizaciones de la sociedad civil contaban con la capacidad adecuada, se informaba a las comunidades sobre los progresos realizados. Para ello, no obstante, era necesario que existiera un enlace bien establecido entre el municipio y la comunidad. Cuando no existía ese enlace, no se informaba debidamente a la comunidad acerca de la marcha de las actividades.

## **B. Fortalecimiento de la representación política de la mujer mediante redes y grupos de presión – Palestina**

### ***Exposición***

Tras la formación de la Autoridad Palestina en 1994 se inició un proceso de elaboración de leyes y creación de instituciones del Estado. Las mujeres, no obstante, tenían escasas oportunidades de participación en las deliberaciones y ejercían poca influencia política directa. En las primeras elecciones de 1996, sólo cinco mujeres fueron elegidas como representantes en el Consejo Legislativo Palestino. Además de su escasa representación y participación política, las

mujeres palestinas estaban sometidas a una mezcla de leyes, entre ellas otomanas, jordanas, palestinas, israelíes y del mandato británico, que se aplicaban de manera incoherente y no siempre garantizaban la protección de sus derechos.

El bajo nivel de representación y participación política exacerbó las dificultades a que se enfrentaban las mujeres en la defensa de sus derechos y la exigencia de legislación y políticas públicas que tuvieran en cuenta las cuestiones de género. También violaba el derecho de las mujeres a participar en condiciones de igualdad con los hombres en la formulación y la aplicación de la política gubernamental, así como su derecho a ocupar puestos en la administración pública y a desempeñar funciones públicas.

### ***Respuesta***

El Comité Técnico de Asuntos de la Mujer (WATC) de Palestina basa su labor en el principio de que, con independencia de la afiliación política de las mujeres, su representación y su participación en las instituciones y en los procesos políticos son indispensables para proteger sus derechos. Una representación adecuada da a las mujeres los medios que necesitan para exigir leyes e iniciativas de política concretas. El WATC también reconoce la importancia de desarrollar las redes de mujeres, que pueden fortalecer a las organizaciones que las forman gracias a la difusión de información y conocimientos. Además, unas redes bien establecidas pueden dirigir campañas de sensibilización sostenidas haciendo uso de los diversos recursos de los miembros que las componen.

### ***Diseño***

El WATC fue establecido en 1992 como una ONG de composición amplia en respuesta a las grandes manifestaciones que tuvieron lugar y en las que se exigía mayor representación de la mujer y leyes y políticas más atentas a las cuestiones de género. Está formado por una coalición de los comités de mujeres de seis partidos políticos diferentes, que cuentan con organizaciones locales y sirven como red comunitaria. También pertenecen a la coalición del WATC seis centros de mujeres. Esos centros se dedican a investigaciones aplicadas sobre género, asesoramiento jurídico, información jurídica y proyectos para documentar la situación actual de la mujer palestina.

El WATC coordina y coopera con gran número de organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, incluidas organizaciones de derechos humanos, partidos políticos y dirigentes políticos de Palestina. De esa forma, organiza distintos grupos de presión y de promoción de intereses que piden una legislación que fomente la igualdad de las mujeres.

La misión central de la red consiste en sensibilizar acerca de los derechos de la mujer y fortalecer la legislación para que tenga en cuenta las cuestiones de género. Se propone dar a las mujeres los medios necesarios para que reivindiquen sus derechos en todos los territorios palestinos. La labor del WATC se centra en tres esferas principales. En primer lugar, ejerce presión en la cuestión de las

elecciones, tanto nacionales como locales, con el fin de incrementar la representación de las mujeres. En segundo lugar, prepara proyectos de ley para fortalecer las prácticas democráticas y velar por los derechos de las mujeres, incluido el derecho a la representación y la participación políticas. En tercer lugar, y en relación con las dos cuestiones anteriores, hace hincapié en la participación de la mujer en todos los niveles de adopción de decisiones.

La labor del WATC se basa en la premisa de que la continua falta de seguridad pública y el conflicto israelo-palestino no deben impedir el desarrollo de las instituciones y los procesos democráticos en el seno de la sociedad palestina.

### *Ejecución*

El WATC utiliza distintas estrategias y herramientas para alcanzar sus fines: trabaja con los medios de información para exponer sus demandas y sus posiciones; realiza campañas en la comunidad; forma coaliciones en el conjunto de la sociedad civil, y no sólo dentro del movimiento de la mujer; capacita a potenciales mujeres candidatas, y prepara manuales y directrices, por ejemplo, sobre decisiones de política pública y legislación sensibles a las cuestiones de género. Por ejemplo, el WATC contrata a abogados y asesores en materia de género para que lideren talleres sobre cuestiones relativas a la mujer destinados a sus propios miembros y a los de otras organizaciones. El WATC también se esfuerza por establecer y fortalecer la cooperación con mujeres israelíes a fin de garantizar la representación de la mujer en las negociaciones de paz.

En sus actividades de promoción para la reforma de la Ley electoral, el WATC formó un comité integrado por grupos de mujeres, representantes de partidos políticos, la Red Palestina de ONG y organizaciones de derechos humanos. En un principio pedía una cuota de mujeres de al menos el 30%, pero varios asociados consideraron que algunos agentes políticos considerarían esa cuota como una amenaza. La propuesta final fue un mínimo del 20% de mujeres en el Consejo Legislativo y un mínimo del 30% de mujeres en las listas de los partidos políticos. La propuesta se publicó en la prensa y sentó las bases para la labor de promoción y de presión. En última instancia, se adoptó una nueva ley electoral en 2005 que sirvió de base para las elecciones legislativas de 2006, las primeras desde 1996. En ella se exigía que cada lista electoral incluyese a al menos una mujer en los tres primeros puestos, otra en los cuatro siguientes y una en cada cinco siguientes. Diecisiete mujeres resultaron elegidas para el Consejo Legislativo, formado por 132 miembros.

Las campañas de promoción de la red de grupos de mujeres y de la sociedad civil del WATC también contribuyeron al nombramiento de 56 mujeres para los consejos locales de la Ribera Occidental, que no se eligieron hasta 2004. Los consejos locales de Gaza se negaron a que se nombrase a ninguna mujer. Sin embargo, a consecuencia de las actividades de presión y de promoción de la red, en 2004 el Consejo Legislativo aprobó una cuota del 20% para las mujeres en los consejos locales. En las elecciones municipales y a los consejos locales de 2004, la representación de las mujeres, que nunca había superado el 1%, llegó al 17%.

Además de su labor de promoción de los intereses de la mujer en relación con la Ley Electoral, el WATC elaboró y presentó una propuesta de ley de familia unificada basada en varios estudios. Se trataba de una tarea particularmente difícil habida cuenta de la coexistencia de muchos ordenamientos jurídicos en Palestina. También presentó ante el Consejo Legislativo una propuesta de ley penal sensible a las cuestiones de género.

Entre otros avances derivados de la labor de promoción del WATC cabe citar la creación del nuevo Ministerio de Asuntos de la Mujer, además de departamentos dedicados a la mujer en otros ministerios.

### ***Repercusiones en los derechos humanos y retos***

El mayor nivel de representación de las mujeres en las instituciones del Estado supone un avance en la protección de sus derechos políticos. Asimismo, la garantía jurídica que supone la cuota del 20% para la representación de mujeres en los consejos locales protege su derecho a la participación en ese nivel de gobierno. También es importante que los esfuerzos de promoción del WATC han sensibilizado a la sociedad palestina respecto de la importancia de los procesos democráticos y los derechos humanos incluso en un contexto de conflicto.

A pesar de todo, aún persisten las diferencias de género en la representación política, lo cual exige un trabajo añadido y sostenido. La mujer palestina sigue enfrentándose a numerosos retos en sus esfuerzos por participar en la vida pública. La experiencia de las mujeres representantes en los consejos locales a menudo ha sido difícil y su participación ha sido objeto de gran resistencia. Además, las mujeres elegidas en los comicios de 2006 procedían de listas de partidos políticos, en lugar de ser elegidas de manera independiente, y no necesariamente comparten las aspiraciones de organizaciones como el WATC. Por otro lado, la persistencia de la inseguridad pública y el conflicto, acompañada por la elección de un partido socialmente conservador, suponen un reto para el programa de actividades de los defensores de los derechos de la mujer.

## **C. Papel de los medios en el aumento de la capacidad de participación en la adopción de decisiones a nivel local – Filipinas**

### ***Exposición***

En 1991, Filipinas adoptó el Código de Gobierno Local para reforzar la rendición de cuentas de los gobiernos locales y permitir que la sociedad civil y las comunidades participasen activamente en la gestión de los asuntos locales. El Código suponía un esfuerzo por abordar varios problemas del gobierno local que habían repercutido negativamente en el desarrollo económico y la protección de los derechos humanos. Sin embargo, la aplicación del Código se enfrentaba a numerosos obstáculos, entre otros la falta de capacidad de la sociedad local para participar de manera efectiva en los asuntos públicos. Esos obstáculos hacían que el derecho a participar y a influir en los asuntos públicos no encontrase arraigo en el nivel local. Además, el incumplimiento sostenido del deber

de rendir cuentas y la falta de transparencia ponían en peligro la protección de los derechos sociales y económicos, inclusive a un nivel de vida adecuado, al disfrute de la salud física y mental y a la educación.

### ***Respuesta***

Las organizaciones de la sociedad civil y los medios de información emprendieron un proyecto en colaboración encaminado a fortalecer, en primer lugar, su capacidad para trabajar juntos y, en segundo lugar, la capacidad de las comunidades locales para participar de modo efectivo en el gobierno local. El esfuerzo estaba diseñado para concienciar a las comunidades respecto de su derecho a participar en el gobierno local, y facultarlas para exigir prácticas de buen gobierno. Los medios contribuyeron iniciando el debate sobre cuestiones locales así como facilitando el establecimiento de redes de promoción de intereses entre comunidades, gobiernos locales y organizaciones de la sociedad civil, particularmente sobre cuestiones importantes para los pobres, los marginados y los desfavorecidos. La motivación de este empeño fue la idea de que los medios de información no son simplemente comunicadores de noticias, sino que también influyen en las prioridades de la política pública y pueden actuar como catalizadores de las actividades comunitarias encaminadas a exigir una buena gobernanza.

### ***Diseño***

En Filipinas, las organizaciones de la sociedad civil que operan a escala nacional tienen experiencia y práctica en el trabajo con distintos grupos de interesados directos para promover políticas públicas respetuosas de los derechos humanos. En colaboración con el PNUD en Filipinas, las organizaciones de la sociedad civil y el Gobierno entablaron alianzas para desarrollar la misma capacidad a nivel local.

En este contexto, el Centro de Periodismo y Desarrollo Comunitario (CCJD), una ONG nacional que trabaja con asociados de los medios de información locales, capacitaría a los medios regionales y locales para que trabajaran con las comunidades enseñándoles a interactuar con los gobiernos locales en cuestiones como la rendición de cuentas, la transparencia y los derechos humanos. La capacitación y los foros públicos se utilizarían para mejorar las competencias de los medios de información locales y para ayudarlos a definir cuestiones de política pública importantes para las comunidades locales. Más adelante, los medios trabajarían con las organizaciones de la sociedad civil y con organismos del gobierno para incorporar la buena gobernanza y los derechos humanos a las políticas públicas locales.

La Comisión de Derechos Humanos de Filipinas, el organismo encargado por el Gobierno de proteger y promover los derechos humanos en el país, también se sumó a la iniciativa. Celebró una serie de cursos de formación sobre la relación entre los derechos humanos y el desarrollo destinada tanto a sus propios funcionarios de todo el país como al CCJD.



## *Ejecución*

La iniciativa hacía hincapié en la importancia de respetar las necesidades e inquietudes de la comunidad a la hora de comunicar las noticias locales. En su interacción con el público, se alentó a los periodistas a respetar el derecho de sus interlocutores a expresar su opinión libremente. Los cursos de formación, por ejemplo, debatieron cómo gestionar los foros públicos y otros modos de interacción con el público en formas que permitan que todos los participantes contribuyan al debate en condiciones de igualdad.

Tras recibir capacitación de la Comisión de Derechos Humanos de Filipinas, el CCJD organizó cursos de formación para grupos de los medios informativos nacionales y asociados de la sociedad civil sobre cómo trabajar juntos a la hora de promover políticas y grupos de intereses en el nivel local. A su vez, esos asociados trabajaban con las comunidades locales y la sociedad civil para desarrollar estrategias de promoción sobre cuestiones vitales para los pobres y los grupos marginados. El objetivo era constituir un grupo básico de profesionales adiestrados de los medios de información que trabajarían con las organizaciones locales de la sociedad civil para aumentar las oportunidades de participación en los asuntos locales de todos los ciudadanos.

El CCJD debatió con las organizaciones locales de la sociedad civil y las comunidades la forma en que el periodismo podría ofrecer foros para el debate y cómo las comunidades podrían influir activamente en las prioridades de la actualidad periodística. El proyecto incluía estancias prolongadas de periodistas en comunidades de todo el país para que pudieran informar sobre cuestiones locales desde la perspectiva de los ciudadanos. Los periodistas celebraban debates con los miembros de las comunidades y participaban en grupos focales para comprender las cuestiones de particular interés para esas comunidades. La perspectiva que adquirieron así se utilizó para emprender campañas de promoción relacionadas con esas cuestiones.

Aprovechando las competencias adquiridas gracias a los cursos de formación, el CCJD y sus asociados en los medios en colaboración con las organizaciones locales de la sociedad civil elaboraron estrategias de promoción enfocadas a cuestiones particulares que afectaban a los pobres y a los grupos marginados y vulnerables. Por ejemplo, en la provincia de Palawan, las organizaciones locales de la sociedad civil y los medios de información examinaron la eficacia de las políticas locales en materia de educación, salud y seguridad alimentaria. A continuación celebraron foros públicos en los que los participantes evaluaron las conclusiones y formularon planes para supervisar las respuestas del Gobierno a las necesidades no atendidas. Además, un periódico semanal publicó los resultados de las investigaciones y los discursos inaugurales de funcionarios locales a fin de favorecer la rendición de cuentas durante su mandato. Varias iniciativas análogas han ayudado a establecer coaliciones para promover y favorecer las políticas públicas así como para vigilar a las autoridades locales.



En otros casos, los medios de información respondieron a las iniciativas de las propias comunidades. Por ejemplo, cuando el diario *Visayas Examiner* de Iloilo supo de un proyecto comunitario que intentaba abordar problemas ambientales, colaboró con una ONG local y dos emisoras radiofónicas de la región para dedicar parte de su tiempo de emisión y secciones del periódico a esas actividades. Así, los medios crearon un espacio para que la comunidad expresara sus opiniones sobre las cuestiones ambientales, para informar a un público más amplio y para sensibilizar a la población. También en otros casos, los periódicos y las emisoras de radio dedicaron parte de su trabajo a debates, abiertos al público, sobre cuestiones locales como obras públicas y prestación de servicios.

### ***Repercusiones en los derechos humanos y retos***

Esta iniciativa de aumento de la capacidad ha llevado a una mayor cooperación entre los medios informativos y las comunidades. Utilizando programas de radio, diarios locales y reuniones públicas, los medios informativos, la sociedad civil y los ciudadanos se han movilizado en torno a varias cuestiones, entre ellas cuestiones ambientales y cuestiones relativas a la corrupción, para exigir transparencia y rendición de cuentas. Varias de esas iniciativas han contribuido a la reforma de las políticas públicas o al diseño de políticas que protegen mejor los derechos humanos. Por otro lado, el debate público se ha hecho más riguroso y participativo para las comunidades locales.

Hay varios ejemplos de ese aumento del activismo y de la cooperación entre los medios y la comunidad. Por ejemplo, en la ciudad de Iloilo, los residentes trabajaron con un periódico local para forjar una alianza con Greenpeace Filipinas a fin de sensibilizar a la población acerca de los riesgos asociados a las emisiones tóxicas de la incineradora de un hospital. Diversos grupos locales, entre ellos asociaciones de médicos e iglesias locales, lanzaron una campaña de información sobre gestión de residuos sólidos. La promoción concertada y una información coherente acerca de la cuestión acabaron con el cierre de la incineradora.

La iniciativa de aumento de la capacidad se benefició de la participación de la Comisión de Derechos Humanos de Filipinas y su presencia en el terreno en todo el país, que la hizo más eficaz y sostenible. Sin embargo, las organizaciones de la sociedad civil y los periodistas siguen enfrentándose al reto de conseguir la confianza de la población local y superar su miedo a enfrentarse a las autoridades locales. Además, la cooperación reforzada entre los medios de información y la comunidad sólo puede ser efectiva en el contexto de un marco jurídico propicio.

## **D. Fortalecimiento de los derechos humanos y gestión de conflictos mediante un proceso constituyente participativo y transparente – Albania**

### ***Exposición***

Tras la caída del régimen comunista que ocupó el poder durante 40 años, la Constitución albanesa de 1976 fue derogada. Durante varios años, se mantuvo

sin resolver la cuestión de una constitución permanente y el país fue gobernado con arreglo a las disposiciones constitucionales transitorias adoptadas tras las elecciones de 1991. En 1997, se produjeron disturbios civiles a raíz de las acusaciones de fraude electoral durante los comicios parlamentarios de 1996, así como por la respuesta inadecuada del Gobierno a la caída de los “sistemas de pirámides”, en los que habían invertido alrededor de dos tercios de los albaneses. Esos acontecimientos debilitaron la confianza de los ciudadanos en el orden constitucional. Al proseguir los disturbios y los desórdenes, el Gobierno cayó y se convocaron nuevas elecciones.

Una importante preocupación antes de las elecciones de 1997 era la necesidad de restablecer el orden público y restaurar la confianza en las instituciones y las leyes del Estado. Los dirigentes políticos consideraban que la adopción de una nueva constitución que consagrara un sistema democrático de gobierno y el respeto de los derechos humanos era prioritaria para dar a los ciudadanos confianza en el futuro del país.

### ***Respuesta***

El Parlamento de Albania, los dirigentes políticos y la sociedad civil eran conscientes de que alcanzar un acuerdo sobre un nuevo ordenamiento jurídico en el enrarecido ambiente político de Albania no carecería de dificultades. Acordaron que, para conseguir la confianza de los ciudadanos en la nueva constitución, el proceso de debate y redacción habría de prever una importante participación pública y garantizar la transparencia. Los dirigentes políticos reconocieron que permitir que los ciudadanos ordinarios expresaran su opinión sobre cuestiones constitucionales contribuiría a conseguir un documento legítimo que la población albanesa asumiese como suyo. Además, se planificaron las actividades de información y educación de la población sobre el proceso constituyente, en un esfuerzo por amortiguar posibles desacuerdos en relación con el proceso y la constitución.

Mediante un proceso transparente, incluyente y participativo en la redacción de la nueva constitución se intentó fomentar el acuerdo sobre el futuro del país y consagrar las garantías sobre la protección de los derechos humanos como métodos de estabilización y democratización.

### ***Diseño***

El Parlamento elegido en 1997 estableció una comisión constituyente encargada de liderar el proceso de redacción, en coordinación con el Ministerio de Reforma Legislativa. Ambos trabajaron con la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), el Consejo de Europa, ONG internacionales y organizaciones nacionales de la sociedad civil para diseñar un proceso participativo y transparente. Un aspecto central del esfuerzo fue el establecimiento en Tirana del Centro Administrativo para la Coordinación de la Asistencia y la Participación Pública (ACCAPP), cuyo personal estaba formado por expertos albaneses e internacionales. El ACCAPP acopió y distribuyó información, ofreció

capacitación y organizó iniciativas de educación cívica. La participación pública se hizo en dos fases: recogiendo aportaciones a la redacción de la constitución y presentando las disposiciones transitorias a la ciudadanía para que formularse observaciones al respecto.

Los debates sobre el diseño del proceso constituyente tuvieron lugar entre intensos desacuerdos entre los dirigentes políticos. A finales de 1997, algunos dirigentes retiraron su compromiso con el proceso constituyente dirigido por el Parlamento. La legitimidad del proceso se vio amenazada cuando un partido de la oposición, que representaba al 25% del electorado, lo boicoteó.

### *Ejecución*

Se llevó a cabo un programa nacional para la participación pública y la educación cívica: en más de una docena de foros y simposios se debatieron cuestiones constitucionales y se recogieron aportaciones de los ciudadanos. Los resultados de los foros ayudaron a la comisión constituyente y a su personal a entender cuáles eran las cuestiones que revestían importancia para los ciudadanos. Varios foros de ONG también debatieron cuestiones constitucionales y formularon recomendaciones, que transmitieron a la comisión. Por último, en todo el país se reunieron grupos regionales de debate.

Al mismo tiempo, el ACCAPP trabajó con ONG nacionales, la comisión constituyente y los ciudadanos para preparar actividades de educación cívica, entre ellas programas de televisión y de radio y series en la prensa sobre cuestiones constitucionales. Se publicó un boletín para velar por la participación informada del público en los debates constituyentes. También se redactaron breves documentos de conceptos en los que se presentaban cuestiones constitucionales fundamentales de fácil comprensión para los lectores.

Mientras tanto, la comisión constituyente redactó y aprobó un texto revisado completo. A lo largo de todo el proceso, la comisión se benefició de la experiencia de expertos constitucionalistas albaneses y extranjeros, incluidos representantes de la Comisión de Venecia del Consejo de Europa. El ACCAPP y la comisión constituyente también organizaron una serie de audiencias públicas en todo el país para recabar observaciones de los ciudadanos acerca del proyecto. El ACCAPP recogió sugerencias y observaciones y las presentó a la comisión.

Los debates constituyentes se enfrentaron a una grave crisis política en septiembre de 1998, cuando las protestas generalizadas llevaron a un rápido deterioro de la situación y a un intento de golpe de Estado. La comunidad internacional recurrió a la presión diplomática para estabilizar la situación.

En ese momento, los detractores del proceso constituyente sembraron por todo el país la desinformación sobre el contenido de la constitución y el propio proceso. Sin embargo, la red de información cívica y pública que se había establecido a lo largo del proceso sirvió como fuente de información fiable y creíble, lo que contrarrestó esos intentos de inducir a los ciudadanos a error. El carácter

transparente y participativo del proceso le dio legitimidad a los ojos del público, que no fue fácilmente influido por los esfuerzos de desinformación. A lo largo de toda la crisis, el ACCAPP siguió informando a la ciudadanía y a todas las fuerzas políticas. Una vez restablecida la calma tras las intervenciones diplomáticas de la comunidad internacional, la constitución fue aprobada en un referéndum en el que concurrieron a las urnas el 50,57% de los votantes (el 93,5% de ellos a favor) y que, según los observadores internacionales, fue relativamente libre e imparcial. El elevado nivel de abstención se debió en gran medida al boicot ejercido por un partido clave de la oposición.

### ***Repercusiones en los derechos humanos y retos***

La disponibilidad de información, el esfuerzo por sensibilizar respecto de las cuestiones constitucionales y la creación de oportunidades para la participación ciudadana atrajo hacia el proceso a ciudadanos de condición muy diversa y ya cansados de los conflictos, así como a distintas ONG. El proceso, por tanto, contribuyó a la legitimidad de la constitución a los ojos de los ciudadanos albaneses. Es importante que, al hacer hincapié en la transparencia, la inclusión y la participación, el proceso constituyente debilitó los intentos de los detractores que pretendían desencadenar la violencia política.

Otro aspecto importante es que en el proceso también se dio voz a las demandas de los ciudadanos en el sentido de que se incluyeran disposiciones constitucionales firmes en relación con el respeto de los derechos humanos. En las actividades de información cívica y los debates públicos se hacía responsables a los dirigentes políticos respecto de sus posiciones ante los principios constitucionales, incluidos los principios democráticos y la protección de los derechos humanos. La constitución incluye una sección independiente (“derechos humanos y libertades fundamentales”) en la que se pormenorizan los derechos y las garantías de que disfruta cualquier ciudadano albanés o extranjero. La protección de los derechos humanos es amplia y acorde con las normas internacionales. La Comisión de Venecia del Consejo de Europa afirmó que el proyecto de constitución, en particular su capítulo de derechos humanos, era conforme con las normas europeas e internacionales, y alabó el proceso constituyente.

Desde su adopción, la constitución ha sido observada y el poder político ha cambiado de manos mediante elecciones periódicas. Sin embargo, Albania sigue enfrentándose al reto de fortalecer sus instituciones del Estado para garantizar la debida aplicación de las garantías de derechos humanos incluidas en la constitución.

## **E. Un sistema de gobernanza sensible a las necesidades de la población afectada por el VIH/SIDA – Brasil**

### ***Exposición***

En 2004 vivían en el Brasil unas 600.000 personas con el VIH, lo que representa aproximadamente el 0,7% de la población. El VIH/SIDA se ha propagado hasta

localidades de menos de 50.000 habitantes y a los grupos de población pobres, menos instruidos y más vulnerables. La propagación del VIH/SIDA podría poner en peligro las perspectivas de desarrollo del país y exige una respuesta compleja tanto del Estado como de la sociedad civil. Sin embargo, el Estado ha tenido dificultades para responder con eficacia y para velar por que los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal) y el poder legislativo cuenten con los debidos conocimientos teóricos y prácticos y con mecanismos de coordinación para dar la respuesta más adecuada.

### ***Respuesta***

En 2000 se estableció el Grupo Parlamentario sobre el VIH/SIDA con el fin de que el Parlamento fuese el centro de los esfuerzos encaminados a dar respuesta al VIH/SIDA y para coordinar la acción de los poderes legislativo y ejecutivo en todos los niveles de gobierno así como en la sociedad civil, con miras a fortalecer la respuesta nacional a la epidemia. En primer lugar, el cuerpo legislativo tiene la responsabilidad de adoptar las leyes necesarias tanto para apoyar las políticas del Gobierno como para garantizar los derechos humanos de los afectados por el VIH/SIDA. En segundo lugar, puede encauzar la voluntad política de combatir el VIH/SIDA en todos los niveles de gobierno, haciendo que se mantenga como cuestión prioritaria y difundiendo información pertinente a la Cámara de Diputados y al Senado Federal. En tercer lugar, el Grupo Parlamentario se propone fortalecer la coordinación entre instituciones del Estado para diseñar y aplicar políticas eficaces en materia de VIH/SIDA. Por último, los parlamentarios reconocieron que la participación de la sociedad civil y de los ciudadanos en el diseño y la ejecución de políticas relacionadas con el VIH/SIDA era indispensable tanto para informar al poder legislativo y al Gobierno sobre las necesidades de los distintos grupos sociales como para difundir información por todo el país.

### ***Diseño***

El establecimiento del Grupo Parlamentario se debió a una iniciativa conjunta del Grupo Temático del ONUSIDA en el Brasil, el Programa Nacional de Enfermedades de Transmisión Sexual y SIDA del Brasil y la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Diputados. Los principales partidos políticos estuvieron incluidos en el Grupo desde el principio. También se invitó a representantes de la sociedad civil a participar en sus actividades. En 2003, el Grupo estaba formado por 80 parlamentarios de distintos partidos de la Cámara de Diputados y del Senado Federal.

El Grupo fue diseñado para asumir varias funciones. Debía servir como espacio público permanente en el que debatir políticas y leyes relacionadas con el VIH/SIDA. Se consideró importante que esos debates tuvieran lugar en el seno del cuerpo legislativo para velar por que se adoptaran las debidas salvaguardias legales de los derechos de las personas afectadas por el VIH/SIDA, y para velar por una mayor inclusión social de esas personas. El Grupo también debía fomentar el debate sobre medidas técnicas y legales para combatir la epidemia. Además, el Grupo difundiría información relacionada con el VIH/SIDA dentro de la Cá-

mara de Diputados y el Senado, y promovería el debate entre el poder legislativo, el poder ejecutivo y las organizaciones de la sociedad civil.

Uno de los principales propósitos del Grupo era fortalecer la capacidad de los niveles de gobierno estatal y municipal para responder a la crisis del VIH/SIDA mediante la descentralización de su labor a los estados y los municipios. El Brasil es un Estado de organización federal con tres niveles: el nivel federal, 27 estados y 5.560 municipios. Las políticas públicas se aplican mediante un sistema de gestión descentralizada desde el nivel federal hasta el nivel municipal. La descentralización de las políticas públicas para hacer frente al VIH/SIDA es especialmente importante, habida cuenta de la expansión de la epidemia a municipios de menos de 50.000 habitantes.

### *Ejecución*

El Grupo Parlamentario se ha centrado en cuatro cuestiones. En primer lugar, contribuyó a la adopción de leyes que garantizaran la protección de los derechos de las personas que viven con el VIH/SIDA. Por ejemplo, se ocupó de la adopción de leyes que regulasen la seguridad de los bancos de sangre. También abordó la cuestión de las patentes farmacéuticas. Además, redactó y contribuyó a la adopción de leyes sobre los derechos laborales de las personas con VIH/SIDA en un esfuerzo por combatir la discriminación contra ellas.

En segundo lugar, el Grupo Parlamentario ha participado en iniciativas para aumentar la concienciación acerca de la propagación del VIH/SIDA, métodos de prevención y políticas gubernamentales sobre el VIH/SIDA. Por ejemplo, estuvo representado en campañas en gran escala, incluida una campaña contra la homofobia. También contribuyó a la capacitación de funcionarios del Estado de los sectores de la salud pública y la seguridad sobre el profundo impacto social de la propagación del VIH/SIDA y la complejidad de las políticas públicas destinadas a darle respuesta. Esos esfuerzos se han producido en los niveles de gobierno federal y estatal.

En tercer lugar, el Grupo Parlamentario ha intentado crear oportunidades para la participación ciudadana en la formulación y ejecución de políticas relacionadas con el VIH/SIDA organizando audiencias públicas en la capital, Brasilia. En esas reuniones públicas, los participantes debatieron cuestiones como la regularización del suministro de tratamientos antirretrovirales en el país, patentes y licencias farmacéuticas, incorporación de la cuestión del VIH/SIDA en varios sectores públicos, como la educación y la asistencia social, y medidas que garanticen los derechos laborales de las personas que viven con el VIH/SIDA. Además, los miembros del Grupo asisten a reuniones organizadas por la sociedad civil. En 2005, por ejemplo, los miembros establecieron contacto con movimientos de la sociedad civil que trabajan en cuestiones relacionadas con el VIH/SIDA.

En cuarto lugar, el Grupo Parlamentario ha trabajado con miras a fortalecer la capacidad de los niveles de los estados y los municipios para responder a la epidemia. Mantiene contacto con una red de expertos de esos niveles con el

fin de descentralizar las actividades en la lucha contra el VIH/SIDA. También ha alentado el establecimiento de grupos parlamentarios sobre el VIH/SIDA en los niveles de gobierno de los estados y los municipios. En los estados de Espirito Santo, Santa Catarina y Paraná se han establecido grupos parlamentarios de ese nivel de gobierno sobre el VIH/SIDA, y está previsto establecer otro más en Río de Janeiro.

Un ejemplo de actividad de coordinación regional es Baixada Santista, región metropolitana que comprende nueve municipios del estado de São Paulo y que estableció su grupo parlamentario regional con parlamentarios municipales, estatales y federales de distintos partidos, representantes de la sociedad civil, secretarios municipales de salud y representantes de programas de enfermedades de transmisión sexual y SIDA. En un plazo de dos años, este grupo organizó diez audiencias públicas en diversas asambleas municipales dentro de la región. Actualmente está debatiendo la asistencia financiera para las personas afectadas por enfermedades crónicas y degenerativas, incluidas las personas que viven con el VIH/SIDA, que necesitan transporte público para llegar a los servicios públicos de salud.

### ***Repercusiones en los derechos humanos y retos***

La labor del Grupo Parlamentario ha aumentado la sensibilización de los funcionarios públicos y de los ciudadanos y ha mejorado la coordinación entre los diversos niveles de gobierno. Los debates que llevaron a la adopción de leyes relacionadas con el VIH/SIDA también generaron un debate público sobre cuestiones éticas, derechos humanos y VIH, y fortalecieron una cultura que respeta y exige la protección de los derechos humanos.

Un ejemplo del importante avance de la legislación y la política en el Brasil es la distribución de medicamentos antirretrovirales. La práctica comenzó en los años noventa y hoy en día más de 140.000 pacientes reciben la combinación de medicamentos por conducto de la sanidad pública. El Gobierno también empezó a invertir en la producción de medicamentos antirretrovirales. Actualmente, de los 15 medicamentos que integran el tratamiento, 8 se producen en el Brasil.

Una carencia de la labor del Grupo Parlamentario es que se ve afectada por el calendario electoral y la reelección de sus miembros. Por tanto, sería importante fortalecer el equipo de funcionarios que apoyan el trabajo del Grupo a fin de garantizar la continuidad.

## **F. Fomento de la participación política de grupos indígenas y gestión de conflictos – Noruega**

### ***Exposición***

Los saami son un pueblo indígena que vive en las regiones polares del norte de Noruega, Suecia, Finlandia y la península de Kola en la Federación de Rusia. Se calcula que la población saami está formada por entre 75.000 y



100.000 personas, de las cuales unas 40.000 o 45.000 viven en Noruega. Durante los años setenta, la política del Gobierno noruego respecto de los saami se centró en políticas socioeconómicas y de desarrollo regional, pero no abordó la cuestión de la representación política de los saami ni la preservación de su idioma y su cultura. En los años setenta, la desobediencia civil de activistas saami en respuesta a las decisiones de política del Gobierno y una atmósfera de confrontación en las relaciones entre la comunidad saami y el Gobierno pusieron de relieve la necesidad de adoptar estrategias de colaboración para diseñar políticas que tuvieran presentes los derechos y las necesidades de los saami.

### **Respuesta**

Mediante el establecimiento del parlamento saami (*Sámediggi*) en 1989, los representantes de los saami y del Gobierno noruego intentaron equilibrar dos demandas a menudo enfrentadas entre sí, relacionadas con la libre determinación de los pueblos indígenas. La primera es que una población indígena debe tener el derecho a definir y formular sus propias prioridades en materia de política pública. La segunda se refiere a la necesidad de respetar el proceso democrático y las instituciones del Estado, así como el principio de igualdad de todos los ciudadanos. El resultado es que el *Sámediggi* se apoya en el diálogo y la cooperación con el Estado noruego a fin de proteger la cultura y el modo de vida de los saami en el marco del sistema político noruego. Su éxito radica en la buena disposición de los representantes tanto del pueblo saami como del Gobierno a la hora de debatir y examinar cuestiones antes de diseñar políticas públicas.

El *Sámediggi* fue establecido como institución independiente elegida por los saami. Su objetivo era asesorar a las autoridades centrales sobre cuestiones relativas al pueblo saami y aplicar distintas políticas en materia de educación, cultura, idioma, medio ambiente y desarrollo económico.

### **Diseño**

El activismo saami de los años setenta desencadenó un debate dentro del país acerca de los derechos de los grupos indígenas a proteger su cultura y a gozar de representación política. También hizo que el Gobierno abordase formalmente la cuestión de la protección de los derechos de los saami.

A partir de 1980, un debate público sobre la representación de los saami en el sistema político noruego se ocupó de varias cuestiones como el derecho a la tierra, los derechos del pueblo saami a explotar los recursos naturales de sus territorios tradicionales y la necesidad de una disposición constitucional que protegiese los derechos del pueblo saami. Los representantes del Gobierno de Noruega y la comunidad saami acordaron que un parlamento saami permitiría a los ciudadanos noruegos de origen saami actuar a título colectivo en la sociedad, teniendo al mismo tiempo los mismos derechos y deberes que otros ciudadanos noruegos. Se esperaba que un parlamento saami elegido por los ciudadanos funcionaría como portavoz del pueblo saami y haría más fácil que las autoridades centrales adoptasen decisiones legítimas en las cuestiones que le afectaban.



La Ley de los Saami fue adoptada en 1987. En 1988, el Parlamento noruego aprobó una enmienda de la Constitución en el artículo 110a, que estipula que “incumbe a las autoridades del Estado crear condiciones que permitan al pueblo saami preservar y desarrollar su idioma, su cultura y su forma de vida.”

## *Ejecución*

En 1989 se celebraron en 13 distritos electorales las primeras elecciones para los 39 representantes del *Sámediggi*. Las elecciones son por sufragio directo sobre la base del censo electoral de los saami. Para inscribirse en el censo, una persona tiene que declarar que i) se considera saami, o ii) el saami es su idioma materno, o tiene un padre o un abuelo cuyo idioma materno es el saami, o iii) tiene un progenitor que cumple una de las dos condiciones anteriores para ser saami. Se define idioma materno como el idioma o uno de los idiomas utilizados en el hogar durante la infancia.

El *Sámediggi* ha cumplido dos funciones centrales. En primer lugar, ha sido un vehículo para la creación y desarrollo de la opinión pública y el debate sobre cuestiones de política en el seno de la sociedad saami. En segundo lugar, tiene escasos poderes políticos formales, pero ha servido como órgano consultivo para el Gobierno noruego, facilitando el diálogo entre éste y la comunidad saami.

El *Sámediggi* tiene poderes ejecutivos en dos esferas de política. En primer lugar, tiene derecho a aplicar las disposiciones de la Ley noruega de educación a la enseñanza en el idioma saami, la artesanía saami y la enseñanza en pastoreo de renos. En segundo lugar, en virtud de la Ley de patrimonio cultural, el *Sámediggi* está facultado para salvaguardar y gestionar el patrimonio cultural saami. Específicamente, es responsable de varios programas subvencionados como el Fondo Cultural Saami y el Fondo para el Desarrollo Saami. En las primeras etapas del proceso presupuestario, el Ministerio de Gobierno Local y Desarrollo Regional debate con los dirigentes del *Sámediggi* las necesidades y las condiciones presupuestarias.

En un principio, la cuestión del derecho a la tierra no se incluyó en las competencias del *Sámediggi*. El nuevo proyecto de ley del Gobierno sobre el derecho a la tierra, de 2003, que tenía por objeto aclarar y regular los derechos a la tierra de los saami, fue criticada y en última instancia rechazada por el *Sámediggi*, que afirmó que la ley no se ajustaba ni al derecho nacional ni al derecho internacional. Es importante señalar que la ley no fue fruto de un proceso consultivo entre el Gobierno y el *Sámediggi*. Sin embargo, tras el rechazo de la propuesta del Gobierno, se estableció un proceso concreto para coordinar la cooperación entre el *Sámediggi* y el Parlamento noruego, en sustitución del estilo poco estructurado de cooperación anterior. La intención es garantizar que las futuras iniciativas de política que tengan un impacto en la comunidad saami se deriven de un diálogo con sus dirigentes. Así, el *Sámediggi* es una institución dinámica cuya relación con el Gobierno y con el Parlamento de Noruega sigue evolucionando.

El *Sámediggi* también ha fortalecido la dimensión pública de la comunidad saami. Ha alentado el intercambio de opiniones dentro de la comunidad, ha estimulado el debate político, ha informado a la población acerca de cuestiones económicas y políticas clave a que se enfrenta la comunidad, y ha permitido la adopción de decisiones internas de carácter colectivo.

### **Repercusiones en los derechos humanos y retos**

El *Sámediggi* ha promovido el derecho del pueblo saami a la participación y la representación política, y ha velado por que las opiniones de los saami sean escuchadas por el Gobierno de Noruega. También ha permitido que el pueblo saami se autogobierne en varias cuestiones importantes para la supervivencia de su cultura y de su forma de vida.

Los poderes ejecutivos del *Sámediggi* en las esferas de la educación, la lengua y la cultura le han permitido influir en políticas relacionadas con la protección de la lengua y la cultura saami. Por ejemplo, ha negociado con éxito contratos bilaterales con dos condados noruegos dentro del territorio tradicional saami en cuestiones relativas a su cultura y su lengua, así como la formulación de políticas educativas y sanitarias en las comunidades saami.

Un aspecto importante es que, mediante el establecimiento del *Sámediggi*, se ha llegado a un criterio de colaboración por el que el Gobierno y la comunidad saami elaboran políticas públicas que afectan a la comunidad. La disposición de todas las partes a alcanzar decisiones mediante un diálogo incluyente ha hecho que el *Sámediggi* sea más eficaz.

Uno de los retos fundamentales a que hasta hace poco se enfrentaba el *Sámediggi* era la escasa representación de las mujeres en sus filas. Esa representación no dejó de disminuir hasta que en las elecciones de 2001 sólo 7 mujeres resultaron elegidas entre los 39 miembros. Los esfuerzos del *Sámediggi* por alcanzar una representación de género más equilibrada mediante campañas de sensibilización eran contrarios a los valores tradicionales. Además, la baja representación de la mujer está relacionada con el hecho de que la comunidad considera que la supervivencia cultural es la cuestión más importante, mientras que las cuestiones de género se consideran secundarias. A pesar de todo, los esfuerzos dieron sus frutos en las elecciones de 2005, cuando 22 de los actuales 43 miembros elegidos para el *Sámediggi* fueron mujeres.

### **Bibliografía complementaria**

#### **Sudáfrica**

Johann Mettler, "Municipal systems bill: erecting the third pillar", *Local Government Bulletin*, vol. 1, No. 3 (septiembre de 1999), publicado por el Community Law Centre.

Institute for Democracy in South Africa (Idasa), Local Government Centre, "Participatory governance at local level", 11 de diciembre de 2002, disponible en: <http://www.idasa.org.za/> (en inglés).

“Principles of integrated development planning and assessment of the process, 2001-2002”, presentado por el Decentralized Development Planning Task Team y recopilado por Theo Rauch, disponible en: <http://www.buildnet.co.za/akani/2002/nov/wssdprinciples.pdf> (en inglés).

### ***Palestina***

Promoción y protección de los derechos humanos: la función del buen gobierno en la promoción de los derechos humanos. Nota de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (E/CN.4/2005/97), cap. V.

Situación de la mujer palestina y asistencia en su apoyo: informe del Secretario General (E/CN.6/2006/4).

Turid Smith Polfus, “Women’s influence on the Palestinian processes of reform, legislation, and negotiations with Israel: a status report July 2003”, preparado para el Organismo Noruego de Cooperación para el Desarrollo.

### ***Filipinas***

Upala Devi Banerjee, “Promoting media-community action for shaping rights-based outcomes”, *Lessons Learned from Rights-Based Approaches in the Asia-Pacific Region*, Upala Devi Banerjee (ed.), PNUD y ACNUDH, 2005, cap. 12.

Red Batario, “Public journalism or simply a deeper commitment to craft and community?”, publicado en el sitio web del Centro de Periodismo y Desarrollo Comunitario: <http://www.ccjd.org/pj/publicjourn.html> (en inglés). La página principal también presenta más información sobre varias iniciativas periodísticas públicas.

### ***Albania***

Scott Carlson, “Politics, public participation, and the 1998 Albanian Constitution”, *Osteuropa Recht*, vol. 45, No. 6 (diciembre de 1999), págs. 489 a 510.

“Albania; Constitution Watch, A country-by-country update on constitutional politics in Eastern Europe and the ex-USSR”, *East European Constitutional Review*, vol. 7, No. 4 (cuarto trimestre de 1998), disponible en: <http://www.law.nyu.edu/eecr> (en inglés).

Scott Carlson y Molly Inman, American Bar Association/The Central European and Eurasian Law Initiative (ABA/CEELI), “Forging a democratic constitution: transparency and participation in the 1998 Albanian constitutional process” (Foro en Internet sobre prevención de conflictos, 2004), disponible en: <http://www.abanet.org/ceeli/> (en inglés).

*Nations in Transit 2001*, Freedom House, 2001.

### ***Brasil***

Material presentado al ACNUDH/PNUD en preparación para el Seminario en Seúl, a raíz de una solicitud de información presentada por el ACNUDH. Disponible a solicitud de los interesados.

Material proporcionado por el PNUD y el ONUSIDA en el Brasil en respuesta a una solicitud del ACNUDH. Disponible a solicitud de los interesados.

## **Noruega**

Promoción y protección de los derechos humanos: la función del buen gobierno en la promoción de los derechos humanos. Nota de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (E/CN.4/2005/97), cap. V.

Wenke Brenna, "The sami of Norway", Ministerio de Relaciones Exteriores de Noruega, diciembre de 1997, disponible en: <http://www.regjeringen.no> (en noruego).



# MEJORA DE LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS

MEJORA DE LA PRESTACIÓN  
DE SERVICIOS

## II. MEJORA DE LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS

Los Estados tienen la responsabilidad de prestar un conjunto de servicios a su población, entre ellos servicios de educación, salud y protección social. La prestación de esos servicios es indispensable para la protección de derechos humanos como el derecho a la vivienda, a la salud, a la educación y a la alimentación. Los principios de derechos humanos dictan que los servicios públicos deben estar disponibles y ser accesibles y culturalmente aceptables con el fin de garantizar los derechos de los más pobres y marginados. La buena gobernanza contribuye a todo ello al acercarse a las personas en cuanto agentes del desarrollo económico y social, y no meramente como beneficiarios de éste.

Los casos que se presentan en este capítulo destacan estrategias y mecanismos que refuerzan la rendición de cuentas, la participación y la inclusión en la formulación de políticas, con el fin de llegar a políticas que reflejen las necesidades de las comunidades. Esos mecanismos también tienden a llevar a políticas sensibles a las culturas locales y, por consiguiente, más accesibles y aceptables para diversas comunidades.

En los casos se estudian reformas de gobernanza que han contribuido a la protección de varios derechos, como los siguientes:

- El derecho a la educación (Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, art. 13), como en el caso de Uganda;
- El derecho a la seguridad de la persona (Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, art. 9), como en el caso de Jordania;
- El derecho a igual protección de la ley sin discriminación alguna (Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, art. 26), como en el caso de Jordania;
- El derecho a la seguridad social (Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, art. 9), como en el caso de Francia;
- El derecho a un nivel de vida adecuado, incluidos alimentos, ropa y vivienda adecuados (Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, art. 11), como en el caso del Ecuador;
- El derecho al más alto grado posible de salud física y mental (Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, art. 12), como en el caso de Rumania.

En los casos se estudian las siguientes estrategias de gobernanza, que han fortalecido los derechos humanos antes enumerados:

- Adaptación de los servicios de salud y educación a las necesidades y las prácticas culturales de minorías (Uganda y Rumania);
- Fortalecimiento de la rendición de cuentas en las finanzas públicas mediante la transparencia y el acceso público a la información (Ecuador);
- Establecimiento de derechos sociales adaptados a las necesidades locales (Rumania y Francia);



- Garantía de la transparencia, la rendición de cuentas y la inclusión social en la formulación y aplicación de políticas públicas (Ecuador);
- Creación de alianzas entre diversos organismos y fomento del debate entre los interesados directos para promover el cambio social (Uganda, Jordania y Ecuador);
- Concienciación del público e intercambio de información con éste sobre políticas públicas y principios de derechos humanos (Uganda y Ecuador).

## **A. Servicios educativos adaptados a las necesidades de los campesinos pobres – Uganda**

### ***Exposición***

Los karimojong son un pueblo de pastores seminómadas que vive en el nordeste de Uganda. Su población se eleva a unas 640.000 personas. La región en la que viven es la más pobre de Uganda y está aquejada por conflictos y bajos indicadores sociales, entre ellos una escasa asistencia escolar y muy bajas tasas de alfabetismo (12% entre los varones y 6% entre las mujeres). El Programa de Enseñanza Primaria Universal de 1997 del Gobierno de Uganda condujo a un aumento en la matriculación en la escuela primaria en muchas regiones, pero no en Karamoja.

El derecho de los niños karimojong a la educación, incluido el acceso a la enseñanza primaria, no estaba garantizado ya que los padres sistemáticamente desalentaban la asistencia a la escuela. Además, las niñas se enfrentaban a la discriminación en el acceso a la enseñanza básica y menos niñas que niños asistían a la escuela.

### ***Respuesta***

El Programa de enseñanza básica alternativa para Karamoja (ABEK), lanzado en 1998, reconoció que el sistema formal de educación era incompatible con el modo de vida nómada de los karimojong y la elevada dependencia de la comunidad respecto de la participación de los niños en las tareas domésticas. Se necesitaba un programa educativo que fuera adaptable culturalmente y que tendiera un puente entre la prestación de enseñanza estructurada y el modo de vida de los karimojong.

### ***Diseño***

La preparación de un programa de educación alternativa para los karimojong comenzó en 1995 de resultas de una alianza entre el Ministerio de Asuntos de Karamoja, Save the Children Noruega y las oficinas de educación de los distritos de Moroto y Kotido. Como primer paso, Save the Children y las oficinas de distrito celebraron consultas en las comunidades locales con el fin de conocer las actitudes locales hacia la educación en general y hacia el sistema educativo en particular. Las consultas confirmaron que los karimojong asocian la educación a un hospedaje patrocinado por el Estado. También entienden que el sistema

educativo resulta inútil para sus necesidades de supervivencia tanto porque retira a los niños de la esfera de actividad económica como porque no ofrece a los niños conocimientos que consideren útiles para la vida en Karamoja.

Las consultas también pusieron de manifiesto que, a pesar de su escepticismo hacia los extraños y hacia la enseñanza estructurada, los karimojong valoran los conocimientos tanto tradicionales como modernos, y manifiestan interés en ampliar su comunicación con el mundo exterior a Karamoja. Así pues, el reto consistía en diseñar un sistema educativo que atendiera las necesidades culturales y económicas de la comunidad y al mismo tiempo asegurase que los niños karimojong adquirieran conocimientos básicos como la lectura, la escritura y la aritmética.

El ABEK fue formulado en estrecha consulta con las comunidades locales y las autoridades de distrito de Kotido y Moroto. Basándose en las consultas, el ABEK intentó ofrecer enseñanzas que, además de ser pertinentes y compatibles con la vida y la cultura de la tradición karimojong, también permitieran a los alumnos tener acceso a la vida y a las escuelas fuera de la comunidad. En primer lugar, se diseñó el ABEK de modo que impartiera conocimientos pertinentes a los niños karimojong que, una vez adultos, mantuvieran el modo de vida karimojong. En segundo lugar, el ABEK ofrecería a los alumnos interesados la opción de pasar a una escuela formal.

El plan de estudios fue elaborado por maestros locales empleados en el sistema educativo oficial, representantes de las comunidades locales, Save the Children Noruega y el Centro Nacional de Elaboración de Planes de Estudios. Además de los requisitos de la escuela formal, como leer, escribir y manejar los números, el plan de estudios se centra en las competencias para la vida y el trabajo que tienen utilidad para los alumnos, e incluye clases sobre ganadería y agricultura, tecnología rural, gestión doméstica y medio ambiente.

## ***Ejecución***

La puesta en práctica del ABEK comenzó en 1998. La aplicación y gestión prevén la participación de las comunidades locales, que eligen a los comités de gestión del programa responsables de supervisar las actividades de éste.

Además, los karimojong seleccionan a los maestros/facilitadores entre los miembros de sus comunidades locales. Para garantizar la calidad de la enseñanza, los maestros son capacitados antes de ocupar sus puestos y periódicamente asisten a talleres. También reciben capacitación práctica de maestros adiestrados específicamente asignados para supervisarlos y darles asistencia periódica.

Con el fin de tener presentes la cultura y las necesidades locales, los maestros/facilitadores del ABEK se reúnen con los niños en las aldeas en las que viven. Las clases tienen lugar temprano por la mañana y a última hora de la tarde, ajustándose al ritmo diario de las aldeas. Entre las clases de la mañana y la tarde, los

niños tienen tiempo para atender sus responsabilidades domésticas. Los maestros y las comunidades pueden convenir un horario de clases diferente en caso necesario. El ABEK se dirige a los niños de entre 6 y 18 años que no estén incluidos en el sistema escolar formal. Sin embargo, también ha atraído a adultos de más de 18 años así como a niños menores de 6, que acompañan a sus hermanos mayores a los centros escolares.

Una de las dificultades fundamentales del programa ha sido crear una vía hacia las escuelas formales además de atender las necesidades culturales y económicas de las comunidades locales. Para reforzar el vínculo entre el ABEK y las escuelas formales, todos los directores y maestros de escuelas primarias han sido capacitados en la metodología y el plan de estudios del ABEK.

El programa lleva funcionando sin interrupciones desde 1998. Se han adoptado algunas medidas para integrarlo en el sistema escolar formal. Por ejemplo, se han elaborado planes para incluir las actividades del ABEK en el plan de acción de distrito a fin de que éste incluya el ABEK en sus presupuestos. Un aspecto importante es que, de resultados de su participación en el ABEK desde la fase de planificación inicial a lo largo del proceso de aplicación, los karimojong asumen el programa como propio y lo defienden como una alternativa válida al sistema educativo estructurado.

### ***Repercusiones en los derechos humanos y retos***

El ABEK ha hecho que aumente la accesibilidad y la disponibilidad de la enseñanza básica para los niños que viven en Karamoja. También ha contribuido a una mayor igualdad entre niños y niñas en el acceso a la enseñanza básica. En conjunto, el número de inscripciones en el ABEK pasó de 5.500 en 1998 a 32.855 en 2004. En 2004, la matriculación de niñas (19.126) fue más alta que la de niños (13.729). Más del 50% de los beneficiarios del ABEK han aprendido a leer y escribir y a resolver problemas matemáticos sencillos. También se observa un aumento en el número de niños que están pasando del ABEK al sistema escolar oficial. En 2004, se habían inscrito en una escuela formal unos 1.000 niños.

Por otro lado, el programa ayuda a mejorar las competencias administrativas y de gestión de las comunidades locales que han participado en su formulación y aplicación. Además, la elección de facilitadores entre los miembros de las comunidades locales ha ofrecido a los jóvenes una oportunidad de trabajar por su comunidad.

Un obstáculo para la sostenibilidad del ABEK, además de la escasez de fondos, es la situación de seguridad en el norte de Uganda. También es necesario mejorar constantemente la calidad de la enseñanza y del plan de estudios y hacerlo con la participación sostenida de la comunidad. Otra dificultad es seguir atrayendo cada vez a más niños al ABEK, todo ello sin dejar de asegurar la sólida calidad de la educación.

## **B. Fortalecimiento de las capacidades institucionales para mejorar los servicios de protección familiar – Jordania**

### ***Exposición***

En Jordania, la mayoría de los incidentes de violencia doméstica queda sin denunciar. Las instituciones del Estado apenas tienen capacidad para prestar servicios de protección familiar y poseen escasa experiencia en la protección de las víctimas de la violencia doméstica. Los ministerios pertinentes carecen de procedimientos desarrollados en relación con las cuestiones de protección familiar. Además, aunque Jordania ratificó la Convención sobre los Derechos del Niño en 1991 y la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer en 1992, la legislación del país aún no se ha adaptado a esos tratados.

Los derechos de las víctimas de la violencia doméstica a la vida, la seguridad de la persona y la igual protección del Estado contra la violencia y las lesiones están siendo infringidos. Además, está en peligro el derecho a una reparación justa y efectiva para las víctimas de daños. Por otro lado, la familia no recibe la necesaria protección y asistencia, especialmente cuando se trata de la atención de los niños dependientes.

### ***Respuesta***

La iniciativa de protección familiar tiene por objeto fortalecer la capacidad de las instituciones del Estado y de la sociedad civil de Jordania para diseñar y aplicar una estrategia completa encaminada a prevenir la violencia doméstica y proteger a las víctimas de esa violencia. La iniciativa reconoció que el aumento de la capacidad exigía el establecimiento de redes profesionales en todos los organismos del Estado y en la sociedad civil. Esa colaboración es necesaria para movilizar de forma óptima los conocimientos teóricos y prácticos existentes en materia de protección familiar. La iniciativa también promovía la concienciación pública acerca de la violencia doméstica y los derechos humanos como clave para el cambio de política y una mejor prestación de servicios.

### ***Diseño***

La iniciativa de protección de la familia fue lanzada en marzo de 2000 por el Gobierno de Jordania en colaboración con el Departamento de Desarrollo Internacional (DFID) del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte. Desde el principio, el propósito era poner en marcha un criterio pluriinstitucional para la elaboración de una política y una estrategia en materia de protección familiar. El Consejo Nacional de Asuntos de la Familia, presidido por la Reina, estableció un Equipo de Gestión del Proyecto como grupo de trabajo encargado de la protección de la familia.

El Equipo es un órgano pluriinstitucional con responsabilidad sobre la planificación, la vigilancia y la evaluación de proyectos. Sus 12 miembros, siete hombres

y cinco mujeres, representan a organizaciones tanto gubernamentales como no gubernamentales, incluidos los departamentos del Gobierno responsables de seguridad pública, protección familiar y asuntos de la familia, asuntos religiosos, desarrollo social, justicia, educación, información, medicina legal y salud, así como organizaciones civiles que se ocupan de cuestiones relacionadas con la familia.

En sus primeras fases, el Equipo estableció grupos de trabajo encargados de evaluar los servicios y las capacidades existentes para la protección de la familia, y elaboró propuestas de política y de material docente. Los grupos de trabajo se dedicaron a las siguientes cuestiones: servicios jurídicos, servicios para los niños, servicios para las mujeres, investigaciones, un departamento modelo de protección de la familia, concienciación y colaboración interinstitucional. El grupo de servicios jurídicos, por ejemplo, evaluó la legislación vigente relativa a la protección de la familia y preparó un programa de capacitación para jueces y fiscales.

### *Ejecución*

Con el fin de promover un criterio pluriinstitucional respecto de la protección de la familia, el Equipo ha establecido una alianza con 11 organizaciones gubernamentales y no gubernamentales a lo largo de los últimos cinco años para desarrollar la capacidad institucional para combatir la violencia familiar, los abusos infantiles y las agresiones sexuales. El proyecto ha trabajado dentro del marco jurídico y cultural existente para situar la protección familiar entre las prioridades políticas, elaborar mecanismos y desarrollar los conocimientos para la elaboración y aplicación de políticas, y aumentar la concienciación de la población acerca de la protección familiar.

En primer lugar, el Consejo Nacional de Asuntos de la Familia y el Equipo ayudaron a establecer redes de profesionales que trabajaban en organismos gubernamentales y no gubernamentales. Esas redes han permitido adquirir un mejor conocimiento de las funciones de cada organismo y estrechar la colaboración entre ellos.

En segundo lugar, el Consejo ultimó un plan quinquenal estratégico y un marco nacional para la protección de la familia, cuyo lema de política central es que “la violencia es inadmisibles”. La estrategia hace hincapié tanto en la protección de las víctimas como en la prevención de la violencia. También se centra en la educación en derechos humanos y en la sensibilización respecto de los derechos de las mujeres y los niños. Ambos documentos se proponen clarificar los mandatos y los planes de diversos organismos de protección familiar con el fin de mejorar la prestación de servicios a las víctimas. Esos documentos contribuyen a la institucionalización de un sistema de protección familiar: se establecen procedimientos de operación y protocolos que incorporan la protección de la familia a la labor de los distintos organismos. También sistematizan las relaciones de trabajo no estructuradas forjadas entre los miembros del Equipo.

En tercer lugar, la iniciativa de protección familiar ha contribuido al establecimiento de nuevos servicios, incluido un centro de salud especializado para las mujeres y los niños víctimas de violencia y abusos en el Hospital al-Bashir. El Departamento de Medicina Legal del Ministerio de Salud también ha colaborado con otros organismos y ONG para crear servicios de atención primaria de niños y de madres con el fin de ayudar en la detección temprana de la violencia doméstica.

En cuarto lugar, la iniciativa ha contado con un componente educativo. Se ha ensayado un curso breve sobre protección familiar en dos universidades públicas y se han iniciado las tareas encaminadas a introducir aspectos de seguridad en los planes de estudio en las escuelas, para niños de 8 a 12 años. El plan de estudios utilizará arte visual, poesía, fotografía y música para sensibilizar a los niños respecto de estas cuestiones.

En quinto lugar, con arreglo a su criterio pluriinstitucional, el Equipo incluyó a representantes del Ministerio de Asuntos Islámicos y Awqaf, que ha apoyado los esfuerzos encaminados a situar la protección de la familia entre las prioridades de política. Se diseñó un curso de capacitación sobre conceptos de protección familiar en el islam. El Ministerio ha promovido la función "social" de los predicadores en el asesoramiento a las víctimas de la violencia doméstica y su derivación a los servicios apropiados. Alrededor de la tercera parte de las predicadoras recibieron capacitación sobre cuestiones de protección familiar.

En sexto lugar, la iniciativa contribuyó a la elaboración de material docente y manuales de procedimiento para orientar a los profesionales sobre las cuestiones relativas a la protección familiar dentro de distintos organismos, incluidos los Ministerios de Justicia, Desarrollo Social, Awqaf y Salud, así como el Departamento de Protección de la Familia dentro del cuerpo de policía.

Por último, el Equipo promovió y consiguió introducir la grabación en vídeo de las entrevistas en los casos de abusos infantiles, que reducen considerablemente el estrés y el trauma que padecen los niños que se ven inmersos en procedimientos legales.

### ***Repercusiones en los derechos humanos y retos***

Los esfuerzos de aumento de la capacidad en el contexto de la iniciativa han llevado a que se produzcan cambios institucionales. También ha aumentado la colaboración entre distintos organismos que se dedican a la protección de la familia así como la concienciación sobre la forma en que se relaciona la protección de la familia con la labor de cada uno de los organismos. La calidad de algunos de los servicios sociales prestados a las víctimas de la violencia doméstica ha mejorado. Por ejemplo, el Jefe del Departamento de Seguridad Pública de la Policía de Ammán ha dado instrucciones a todas las comisarías de que los incidentes que entrañen delitos sexuales contra mujeres y niños deben ser notificados de inmediato al Departamento de Protección de la Familia.

Además, la iniciativa consiguió poner en marcha un debate social y de política sobre derechos humanos y la familia en el contexto de un entorno social conservador. El Consejo Nacional de Asuntos de la Familia ha adoptado un criterio de “paz familiar” y ha roto el silencio en torno a la violencia doméstica. Los asesores de Awqaf están preparados para abordar la paz familiar y la violencia doméstica en los sermones de las oraciones del viernes.

Sin embargo, siguen existiendo importantes lagunas en la prestación de servicios, inclusive en la derivación de casos y los servicios de asesoramiento para mujeres y niños. Aún es preciso elaborar una estrategia a largo plazo para hacer frente a los agresores. Otra cuestión que cabe señalar es que el albergue para víctimas de la violencia doméstica o “centro de reconciliación familiar”, previsto por el Ministerio de Desarrollo Social desde hace varios años, aún no se ha abierto.

La iniciativa de protección de la familia muestra que los cambios de la política social en favor de la protección de los derechos humanos son un proceso a largo plazo que requiere un debate deliberado entre los interesados directos y la concienciación del público. En Jordania, el aumento de la capacidad de las instituciones del Estado fue una herramienta útil para hacer participar a las instancias normativas y los interesados directos en debates acerca del contenido de las políticas, los mandatos institucionales y la necesidad de reformas de política.

### **C. Acceso equitativo a los servicios sociales mediante un proceso presupuestario transparente – Ecuador**

#### ***Exposición***

A finales de los años noventa, el Ecuador padeció una grave crisis macroeconómica que provocó una acusada reducción del gasto en programas sociales y altos niveles de pobreza, desigualdad y exclusión, especialmente entre la población de descendencia africana y las poblaciones indígenas. En 1999, la tasa de pobreza se había duplicado y tres de cada cuatro familias ecuatorianas vivían en la pobreza. En 2000, había un 60% de subempleo y un 16% de desempleo. Al mismo tiempo, apenas se invertía en programas sociales prioritarios y los recursos existentes no se administraban correctamente. El gasto en salud y educación disminuyó de forma drástica.

La disminución del gasto en programas sociales tuvo una importante repercusión en un amplio abanico de derechos económicos y sociales, como los derechos a la seguridad social y a un nivel de vida adecuado, incluido el derecho a alimentos, vestido y vivienda adecuados. Además, los derechos al disfrute de la salud y al acceso a la educación se vieron gravemente perjudicados, especialmente para los grupos pobres y vulnerables.

#### ***Respuesta***

En 1998 se lanzó un esfuerzo institucional ecuatoriano que tenía por objeto dar más transparencia al proceso presupuestario y crear vías para la participación pú-

blica. El esfuerzo estuvo motivado por la convicción de que la transparencia, la acción civil y la participación ciudadana podían llevar a un aumento del gasto social y a una distribución más equitativa de éste. La transparencia y la inclusión en todas las fases del proceso presupuestario también podían asegurar que el gasto social fuera más eficiente y explicable. Otra justificación del programa era la idea de que la publicación de información creíble sobre indicadores económicos y financieros podía promover un debate sobre los niveles apropiados de gasto social del Gobierno.

### ***Diseño***

En 1998, un equipo de economistas del país que trabajaban en un proyecto financiado por el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) analizó el presupuesto del Ecuador y sus pautas de gasto y concluyó que el gasto en programas sociales estaba cayendo de manera espectacular. En particular, las inversiones en educación pasaron de 611 millones de dólares de los EE.UU. en 1996 a 331 millones en 1999, mientras que el gasto en salud cayó de 198 millones a 96 millones de dólares. El gasto en los sectores sociales era desproporcionadamente bajo en comparación con las asignaciones para el reembolso de la deuda y otros sectores no sociales. Además, ciertas regiones, particularmente aquéllas en las que la población indígena es mayoritaria, no estaban obteniendo una parte justa de los beneficios sociales.

Después de esa labor de estudio y análisis, las conversaciones con funcionarios del Gobierno llevaron a que el Presidente acordase hacer un seguimiento del gasto social y de los indicadores clave de la crisis económica utilizando la base de datos del Ministerio de Economía y Finanzas. El Gobierno recogería la información necesaria con el fin de vincular eficazmente las finanzas públicas con la política social. El Gobierno también acordó que compartiría la información con la población a fin de aumentar la transparencia y la concienciación de los ciudadanos. Por último, el Gobierno pidió al UNICEF que crease un sistema que permitiera seguir las tendencias del gasto social.

### ***Ejecución***

La iniciativa de colaboración entre el Frente Social, departamento del Gobierno que coordina la labor de 11 instituciones del Estado que se ocupan de cuestiones sociales, el Ministerio de Economía y Finanzas y el UNICEF se proponía inyectar transparencia en todas las fases del proceso presupuestario. El programa se centró en el seguimiento de la formulación y la ejecución del presupuesto. También alentaba la participación activa de las organizaciones de la sociedad civil, como el Observatorio de la Política Fiscal y el Observatorio de los Derechos de los Niños y los Adolescentes.

Entre 2000 y 2004 se celebró una serie de diálogos sobre el presupuesto en el que participaron el Congreso, el Frente Social, el Ministerio de Economía y Finanzas, la sociedad civil, los medios de información, el UNICEF y el Observatorio de la Política Fiscal. En todo el país se celebraron debates sobre el presupuesto. Entre otras cuestiones, los diálogos concluyeron que, en primer lugar, el reembolso



de la deuda externa requería una elevada proporción de los ingresos del país y, en segundo lugar, que la estructura de impuestos del país era regresiva, pues no exigía que los ciudadanos ricos pagasen una parte proporcional justa.

Se elaboró material visual para hacer que los datos presupuestarios fueran accesibles y comprensibles para el público. En un esfuerzo de difusión, se transmitió la información a una amplia variedad de asociados, entre ellos legisladores, académicos, grupos indígenas, religiosos y sindicales, dirigentes empresariales y los medios informativos. El tema central de varios debates y reuniones fue cómo hacer que el gasto público fuese más equitativo. Del mismo modo, el sistema fiscal recibió atención en la prensa y fue el tema de una conferencia nacional patrocinada por el Congreso.

Además, se puso en marcha un proceso de seguimiento de los gastos trimestrales en programas sociales prioritarios. El Gobierno trabajó con el UNICEF para reforzar el Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador para seguir las inversiones sociales tanto a escala nacional como por regiones. Esa información fue traducida en mapas, gráficos y diagramas para que los agentes sociales pudieran observar los progresos y la equidad del gasto público. El desglose de los datos sirvió para que la información fuese más clara y accesible para los ciudadanos. La información también se difundió en publicaciones periódicas.

A continuación de las actividades anteriores, el Gobierno adoptó un plan social de emergencia en 2000 para reducir la pobreza y aumentar el acceso a la educación y la salud. El plan constaba de cuatro componentes: transferencias de efectivo y subsidios alimentarios condicionados; programas dirigidos a grupos vulnerables, incluidos los niños; prestación de servicios universales como la educación y la salud, y creación de empleo y microfinanciación.

### ***Repercusiones en los derechos humanos y retos***

La disponibilidad y accesibilidad de los servicios mejoraron a medida que aumentó el gasto en educación, salud, protección social, empleo y vivienda. Entre 2001 y 2004, el gasto social global en el Ecuador aumentó considerablemente. Las transferencias de efectivo condicionadas aumentaron de 146.280.000 dólares en 2002 a 200 millones de dólares en 2004; el gasto en inmunización se duplicó con creces, de 5,6 millones de dólares en 2002 a 12 millones de dólares en 2004; el gasto en el programa de atención infantil aumentó de 17 millones de dólares en 2001 a 29.470.000 dólares en 2004; el gasto en un programa de alimentos y nutrición pasó de 10 millones de dólares en 2001 a 16 millones de dólares en 2003. Como consecuencia, los grupos sociales vulnerables fueron capaces de acceder a los servicios básicos de seguridad social y pagarlos con mayor facilidad.

Además, los métodos de rendición de cuentas y participación en la formulación de políticas, incluidos el diálogo y la transparencia, se han mantenido en su lugar. La transparencia en el proceso presupuestario y el intercambio de información con los agentes sociales contribuyen a la movilización social y la reforma de las políticas. El intercambio de información facilita el diálogo informado entre el Gobierno y los ciudadanos.

El Ecuador sigue enfrentándose a dificultades en el logro de un concepto común de los presupuestos como responsabilidad compartida entre el Gobierno y la población. Además, puede avanzarse más hacia un concepto del gasto público como forma de reducir la pobreza y la desigualdad y de garantizar los derechos humanos. Aún hay margen para seguir mejorando tanto la cantidad como la calidad del gasto social, a lo que está contribuyendo la mayor transparencia del sistema de presupuestación.

## **D. Mejora del acceso a los servicios de salud gracias a la mediación intercultural – Rumania**

### ***Exposición***

En Rumania viven unos 2,5 millones de romaníes, que constituyen el 11% de la población. Los romaníes presentan indicadores sanitarios considerablemente peores que el resto de la población rumana, entre ellos tasas más elevadas de mortalidad infantil y enfermedades transmisibles, y una esperanza de vida menor. Las condiciones de vida insalubres son una de las grandes causas de que la situación sanitaria de los romaníes sea peor, particularmente entre los que viven en muchos asentamientos de tipo marginal. Sin embargo, las discrepancias entre los indicadores sanitarios de los romaníes y la comunidad mayoritaria también son fruto de desigualdades estructurales, por ejemplo en el acceso a la educación y el empleo, y de la discriminación y la pobreza.

Las condiciones sociales y económicas en las que viven los romaníes socavan su derecho al disfrute de la salud y su derecho a un acceso equitativo y no discriminatorio a los servicios médicos y de salud pública.

### ***Respuesta***

El programa de mediadoras sanitarias romaníes, lanzado en 1997, reconocía que las condiciones sociales y culturales desempeñaban un papel fundamental a la hora de determinar la disponibilidad, accesibilidad y calidad de los servicios de salud. Un concepto básico del programa es que las barreras culturales y lingüísticas a menudo impiden que las comunidades tengan acceso a los servicios de la sanidad pública. El programa de mediadoras sanitarias intenta, mediante la mediación intercultural, facilitar la comunicación entre la población minoritaria y las autoridades públicas en cuestiones sanitarias. También pretende dar a la población romaní los medios necesarios para acceder al sistema de salud facilitándole información y concienciándola tanto acerca de la sanidad pública como acerca de cuestiones relativas a la salud.

### ***Diseño***

En Rumania, la mediación sanitaria fue iniciada por el Centro Romaní de Intervención y Estudios Sociales (CRISS). Tras un informe publicado en 1997 por Médicos Sin Fronteras según el cual los romaníes de Rumania estaban rechazando la vacunación, el CRISS descubrió que los médicos a menudo se negaban

a entrar en las comunidades romaníes, mientras que los romaníes temían los efectos de la vacunación y no alcanzaban a comprender su importancia.

En respuesta, el CRISS capacitó a mediadoras sanitarias romaníes que sirvieran de enlace entre la comunidad romaní y el sistema público de salud. El programa de mediadoras tenía por objeto mejorar la salud comunitaria tendiendo un puente entre los pacientes romaníes y los médicos durante las consultas; comunicarse con las comunidades romaníes en nombre del sistema sanitario público; ofrecer educación sanitaria básica, y asistir a los romaníes en la obtención del seguro de salud o de documentos de identidad.

El CRISS lanzó un proyecto piloto que emparejaba a médicos generalistas voluntarios con mediadoras romaníes, y que arrojó buenos resultados. Después utilizó esas experiencias positivas de cooperación para presionar al Ministerio de Salud a fin de que éste institucionalizase el papel de las mediadoras romaníes. En un estudio que posteriormente efectuó el Ministerio de Salud, las direcciones de salud pública de los condados confirmaron que la comunicación representaba un obstáculo considerable en la prestación de servicios de la sanidad pública a la comunidad romaní. Varios funcionarios del Ministerio de Salud trabajaron con el CRISS para promocionar el programa. En 2002, el Ministerio de Salud aprobó un decreto por el cual se reconocía oficialmente la profesión de mediador sanitario romaní en el marco del sector de la sanidad pública en Rumania.

Las mediadoras deben ser mujeres romaníes que hayan terminado la enseñanza obligatoria, sean capaces de comunicarse tanto con las autoridades locales como con las comunidades romaníes y puedan mantener la confidencialidad. La cultura romaní acepta mejor a las mujeres como mediadoras sanitarias, función que a menudo requiere la intrusión en la vida personal y familiar de los beneficiarios. Las mediadoras sanitarias son capacitadas y certificadas por el CRISS. La capacitación abarca técnicas de comunicación, acceso a servicios de prevención y tratamiento, el sistema de seguro sanitario público, y primeros auxilios. No están autorizadas para prestar servicios médicos de ninguna clase. Un pequeño número de ellas también han sido adiestradas para ocuparse de cuestiones de discriminación. Por último, las candidatas seleccionadas deben completar un período de aprendizaje práctico de tres meses con un profesional médico calificado.

Actualmente, unas 200 mediadoras sanitarias trabajan en todo el país. La distribución geográfica se basa, además de en las necesidades locales, en la voluntad de participación en el nivel local. Las mediadoras sanitarias son supervisadas por las autoridades locales y nacionales, y también de modo informal por el CRISS. Los médicos generalistas se reúnen semanalmente con las mediadoras que tienen asignadas a fin de comentar los trabajos terminados y cualquier problema que hayan encontrado. Un representante del departamento de salud pública del condado se reúne una vez al mes con cada mediadora para supervisar su trabajo y ayudarla.

### ***Ejecución***

En su papel de facilitadoras de la comunicación entre médicos y pacientes, las mediadoras sanitarias romaníes se han ocupado de casos en los que los pacien-

tes no seguían los tratamientos prescritos, esperaban erróneamente que el tratamiento funcionase en poco tiempo o no hablaban el idioma local lo suficiente como para comprender al médico, así como en casos en los que el profesional sanitario no comprendía el comportamiento del paciente. Su aportación ha sido explicar al médico o al paciente las razones de ciertos comportamientos, la forma en que hay que tomar la medicación recetada o la forma en que operan los tratamientos médicos. Ayudan al paciente a comprender mejor las medidas que ha de tomar en beneficio de su propia salud y al médico a comprender mejor la enfermedad del paciente. La contribución de las mediadoras sanitarias resulta particularmente útil cuando el paciente es analfabeto.

Las mediadoras sanitarias también han desempeñado un papel importante ayudando a muchos romaníes a obtener la documentación necesaria para tener acceso a los servicios de salud y la asistencia social, así como para apuntarse a las listas de pacientes de los médicos generalistas. Según el Ministerio de Salud, en julio de 2004 las mediadoras sanitarias romaníes habían ayudado a 3.521 mujeres y 108.632 niños a inscribirse entre los pacientes de los médicos generalistas, y habían ayudado a 40.015 personas a obtener el seguro sanitario y a 1.180 personas a obtener documentos de identidad.

Otra función importante de las mediadoras sanitarias romaníes es la labor de difusión comunitaria en nombre de los médicos generalistas locales o la oficina local de salud pública. Esa actividad consiste en visitar a las personas enfermas y aconsejarles que acudan al médico, animar a las embarazadas a obtener atención prenatal, informar a los miembros de la comunidad acerca de la planificación familiar, promover conocimientos sobre higiene, y promover los controles pediátricos y la vacunación infantil. Según el Ministerio de Salud, en julio de 2004 se había vacunado a 12.836 niños tras la intervención de mediadoras sanitarias, y las mediadoras habían realizado 4.259 actividades de educación sobre salud.

### ***Repercusiones en los derechos humanos y retos***

Las mediadoras sanitarias han ayudado a la comunidad romaní de Rumania a ejercer su derecho a la salud. Han dado a muchas personas los medios para superar los obstáculos que se oponen a la mejora de su salud ofreciéndoles información y conocimientos sobre nutrición, actividad física, inmunización y planificación familiar, entre otras cuestiones. También las han ayudado a acceder a la sanidad pública guiándolas en los trámites administrativos pertinentes. De este modo, los programas de mediación pueden reducir la discriminación y mejorar la igualdad en el acceso a la salud.

Sin embargo, la mejora del acceso a la sanidad pública por los grupos marginados y minoritarios también requiere reformas que resuelvan obstáculos estructurales como las desigualdades sociales y la discriminación. Por consiguiente, un programa de mediadores deber ir acompañado por la legislación necesaria y por la institucionalización de la participación de los romaníes en la elaboración de las políticas que les afectan.

También existe el riesgo de que los programas de mediadoras sanitarias generen una relación de dependencia entre éstas y las comunidades romaníes, que pueden acostumbrarse a sus servicios. Teniendo esto en cuenta, los programas de mediadores deben centrarse en promover la autonomía de los grupos desfavorecidos y marginados, poniendo a su alcance los conocimientos necesarios sobre salud que permitan a cada persona proteger su propia salud, tal y como se hizo en el programa rumano.

## **E. Prestaciones sociales para promover la inclusión social – Francia**

### ***Exposición***

Durante los años ochenta, Francia experimentó un aumento espectacular del desempleo. El número de solicitantes de empleo pasó de 300.000 en 1970 a 3 millones en 1992. La escalada del desempleo, además de ser considerable, también estaba afectando a nuevas categorías de ciudadanos, lo que generaba sentimientos generalizados de vulnerabilidad, especialmente entre los jóvenes. Muchos temían perder su trabajo, caer en la pobreza extrema y en la marginación. La situación se vio exacerbada por un sistema de seguridad social que no había sido diseñado para ayudar a los que no llevaban trabajando tiempo suficiente como para tener derecho a prestaciones contributivas. El resultado era que el sistema no protegía el derecho a la seguridad social de los grupos vulnerables, particularmente los jóvenes, las mujeres y los desempleados de larga data.

### ***Respuesta***

El *revenu minimum d'insertion* (RMI) fue establecido en 1988 y se basa en dos premisas. En primer lugar, consideraba que la marginación y la exclusión social de los pobres era resultado del mal funcionamiento de tres instituciones sociales: el empleo, la familia y la seguridad social. Se concibió como respuesta al aislamiento de los pobres, que se había debido al fracaso de la sociedad a la hora de integrarlos. El RMI consideraba la asistencia social una responsabilidad colectiva para facilitar la inclusión. En segundo lugar, el RMI suponía una respuesta al reconocimiento por todos los grupos políticos de que el sistema de seguridad social en vigor, incluido el seguro de desempleo, era incapaz de atender las necesidades de la población desempleada, que estaba creciendo rápidamente.

El RMI se adoptó para proporcionar un “ingreso mínimo para la inclusión en la sociedad” a las personas mayores de 25 años, o menores de 25 años con hijos. Consta de tres componentes: un suplemento de los ingresos, una garantía de derechos sociales y en particular el acceso a la vivienda y la atención sanitaria, y un “contrato de integración” social u ocupacional, que obliga a los beneficiarios a adoptar medidas para contribuir a su inserción en la sociedad, inclusive la búsqueda de empleo, la realización de actividades educativas o el voluntariado.

## **Diseño**

Durante los años ochenta hubo varios debates acerca de la necesidad de un ingreso mínimo. Las asociaciones de voluntarios presionaron al Gobierno para que protegiera los derechos sociales e introdujera un RMI. Muchas de esas asociaciones realizaron estudios o prestaron servicios como asesoramiento laboral y colocación, promoción de viviendas y diversos programas de educación y capacitación. En los años ochenta, esas organizaciones colaboraron en una serie de estudios e informes de política producidos por un grupo de analistas de política que promovían la creación de un ingreso mínimo en forma de una prestación sujeta a prueba de ingresos con el fin de adaptar el sistema de protección social a las nuevas condiciones sociales y económicas. En esos informes se afirmaba que el Estado del bienestar no conseguía atender las cambiantes necesidades de la población, habida cuenta de que existían bolsas de pobreza a las que los programas de seguro social no podían llegar.

Algunas asociaciones, como ATD Quart Monde, y federaciones nacionales, como la Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale (FNARS) y la Union nationale interfédérale des œuvres et organismes privés sanitaires et sociaux (UNIOPSS), asumieron una posición clara y defendieron la inserción social como un derecho. El discurso que fue desarrollándose durante largos debates y estudios sobre la cuestión era tan convincente que, en la campaña de las elecciones presidenciales de 1988, las plataformas electorales tanto de la derecha como de la izquierda incluían propuestas de un ingreso mínimo para promover la "inserción". El 1.º de diciembre de 1998, el Parlamento aprobó por unanimidad la propuesta de introducir el RMI.

## **Ejecución**

El RMI combina el derecho a lograr un ingreso mínimo con apoyo, que incluye el acceso a la atención sanitaria y a la vivienda, y el derecho a la inserción en la sociedad. La prestación correspondiente al ingreso depende de los medios con que cuente el beneficiario. También ofrece un derecho al seguro de enfermedad (*assurance maladie*) y a una vivienda familiar (*allocation de logement familial*).

La legislación del RMI prevé dos tipos de inserción: laboral y social. Para ello, el beneficiario y un asistente social firman un contrato en el que el primero se compromete a seguir una actividad "social" o "de empleo". Mientras que el énfasis general se mantiene en la inserción laboral, es decir el empleo o la capacitación que lleven a un empleo, el RMI amplía las actividades de inserción para incluir medidas que permitan a los beneficiarios recobrar o desarrollar su autonomía social mediante un apoyo social sostenido apropiado y la participación en la vida civil y familiar, así como en la vida del barrio o la localidad. Este último tipo de actividad puede incluir trabajo comunitario o cualquier tipo de actividad comunitaria o proyecto personal que mejore la capacidad de una persona para establecer relaciones sociales y funcionar en la sociedad.

La asignación mínima se abona después de los tres primeros meses y sólo si se ha negociado un contrato de “inserción” en el mercado laboral con el beneficiario y se respetan los términos de ese contrato. Todos los beneficiarios están obligados por el acuerdo de inserción, que es un complemento obligatorio a la asignación.

Así, por un lado, la persona es responsable de participar en las iniciativas de inserción a fin de seguir disfrutando de la prestación, mientras que por el otro la sociedad asume la responsabilidad de la exclusión del individuo y su derecho a la inserción.

La inserción laboral de los receptores del RMI depende en gran medida de las medidas de política de empleo que administran las autoridades públicas en el marco del Organismo Nacional de Empleo (Agence nationale pour l’emploi). Los beneficiarios adquieren una nueva situación, ya que las medidas suelen estar incluidas en el marco de contratos de empleo reales, que dan a los receptores los mismos derechos y deberes que a todos los asalariados. La dificultad es que la mayoría de esos contratos de empleo han sido para trabajos a tiempo parcial.

### ***Repercusiones en los derechos humanos y retos***

Desde su adopción en 1988, el RMI ha ayudado a millones de personas enfrentadas a la pobreza extrema y la exclusión social, y ha mejorado el acceso a los derechos sociales y económicos, incluidos el acceso de los servicios de salud y a una vivienda adecuada. En los dos primeros años, más de 2 millones de personas se beneficiarían de él. El número de beneficiarios aumentó de forma constante: un 14,2% en 1991, un 15,3% en 1992 y un 21,2% en 1993. Después de 1996, se estabilizó para después caer por primera vez en 2000 (-5,2%) y de nuevo en 2001 (-2,1%). En 2000, hubo 965.180 beneficiarios, lo que suponía 2 millones de personas si se contaban los miembros de la familia (3,2%). En promedio, el 30% de los beneficiarios dejan de recibir la prestación al cabo de un año. El beneficiario medio es cada vez más joven y tiene cada vez más probabilidades de ser una mujer. Desde 1995, un beneficiario de cada cuatro tenía menos de 30 años.

La principal limitación a que se enfrentan los beneficiarios del RMI es la falta sostenida de empleos en Francia. El RMI ha tenido poco éxito a la hora de asegurar la incorporación de los beneficiarios a la fuerza de trabajo. Aunque entre 1988 y 1991 se crearon 700.000 empleos, por ejemplo, sólo 60.000 de ellos fueron ocupados por personas desempleadas.

## **Bibliografía complementaria**

### ***Uganda***

Documento presentado por Cooperación para el Desarrollo, Organismo Noruego de Cooperación para el Desarrollo y Save the Children Noruega al ACNUDH en preparación del Seminario sobre prácticas de buen gobierno para la promoción de los derechos humanos, celebrado en Seúl en 2004 y presentado en el Seminario. Disponible a petición de los interesados.



Promoción y protección de los derechos humanos: la función del buen gobierno en la promoción de los derechos humanos. Nota de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (E/CN.4/2005/97), cap. IV.

## **Jordania**

Documentos del DFID del Reino Unido y del Consejo Británico presentados al ACNUDH en preparación de la presente publicación. Disponibles a petición de los interesados.

## **Ecuador**

Promoción y protección de los derechos humanos: la función del buen gobierno en la promoción de los derechos humanos. Nota de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (E/CN.4/2005/97), cap. IV.

D. Badillo et al., "Liberalization, poverty-led growth and child rights: Ecuador from 1980 to 2000," en *Harnessing Globalization for Children: a Report to UNICEF*, Giovanni Andrea Cornia (ed.), cap. 8, disponible en la dirección: <http://www.unicef-icdc.org> (en inglés).

## **Rumania**

Mariana Buceanu, "Roma health mediators between necessity and innovation; Romania, Moldavia, Spain, Ireland, France", presentado en la Conferencia del Consejo de Europa: Quel accès à la santé pour les femmes roms?, 11 y 12 de septiembre de 2003, disponible en la dirección: <http://www.coe.int/>.

Mediating Romani Health: Policy and Program Opportunities, Nueva York, Open Society Institute, Network Public Health Program, 2005.

Ilona Klimova, Informe de la reunión de ONG sobre mujeres romaníes y acceso a la atención sanitaria, Viena, 28 y 29 de noviembre de 2002, en *Equal Voices*, N° 11, 2003, págs. 3 a 10.

Comisión Europea, "The situation of Roma in an enlarged European Union", Asuntos sociales y de empleo, derechos fundamentales y discriminación, 2005, disponible en la dirección: <http://ec.europa.eu> (en inglés).

## **Francia**

Jonah D. Levy, "Vice into virtue? Progressive politics and welfare reform in continental Europe", *Politics and Society*, vol. 27, N° 2 (junio de 1999), págs 239 a 273.

Christelle Mandin y Bruno Palier, "Welfare reform in France, 1985-2002", documento de trabajo de la Universidad de Kent (julio de 2002), disponible en la dirección: <http://www.kent.ac.uk/> (en inglés).

Sylvie Morel, "The insertion model or the workfare model? The transformation of social assistance within Quebec and Canada", *Status of Women Canada*, septiembre de 2002, disponible en la dirección: <http://www.swc-cfc.gc.ca> (en inglés).

Philippe Warin, "The role of nonprofit associations in combating social exclusion in France", *Public Administration and Development*, vol. 22, N° 1 (febrero de 2002), págs. 73 a 82.





# EL ESTADO DE DERECHO



### III. EL ESTADO DE DERECHO

El Estado de derecho consta de un conjunto de instituciones, leyes y prácticas que se establecen para impedir el ejercicio arbitrario del poder. Sin embargo, esas instituciones y procesos no siempre contribuyen a la protección de los derechos humanos. Pueden ser víctimas de la corrupción y la falta de independencia del poder político, por lo que fracasan a la hora de impedir el ejercicio arbitrario del poder. También pueden carecer de la capacidad necesaria, incluidos conocimientos y sensibilización respecto de los principios de derechos humanos, para llevar a cabo sus obligaciones debidamente.

Los casos que se estudian en el presente capítulo presentan reformas de gobernanza que han ayudado proteger varios derechos humanos, entre ellos:

- El derecho a asistencia jurídica gratuita para los que no pueden pagarla (Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, art. 14.3*d*)), como en el caso de Malawi;
- El derecho de toda persona arrestada o detenida a que un tribunal decida sin demora la legitimidad de su detención (Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, art. 9.4), como en el caso de Malawi;
- Derechos sociales y económicos, incluido el derecho a condiciones de trabajo justas y favorables que garanticen un salario justo y una remuneración igual por trabajo igual (Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, art. 7), como en el caso de la República de Corea;
- Varios derechos civiles y políticos, incluido el derecho a no ser sometido a arresto o detención arbitrarios (Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, art. 9.1), como en el caso de la República de Corea;
- El derecho a disfrutar del más alto grado posible de salud física y mental (Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, art. 12), como en el caso de Chile.

Los estudios de casos presentan una serie de reformas de la gobernanza que han contribuido a la protección de los derechos humanos:

- Reformas legales y políticas para adaptar la legislación existente a los principios universales de derechos humanos y para proteger mejor a ciertos grupos, como los trabajadores migrantes (República de Corea);
- Prestación de reparación efectiva a las víctimas de abusos (Chile);
- Fortalecimiento y reforma de las instituciones del Estado, incluidos los sistemas de justicia, los tribunales y los sistemas penales, para mejorar la protección de los derechos humanos (Malawi);
- Mejora del conocimiento acerca de la protección de los derechos humanos y fomento del diálogo público sobre las reformas jurídicas que tienen por objeto mejorar la protección (Malawi, República de Corea y Australia).

## **A. Aplicación de los derechos civiles en el sistema penitenciario mediante el aumento de la capacidad y el empoderamiento – Malawi**

### ***Exposición***

El sistema de justicia y el sistema penitenciario de Malawi se enfrentan a varios retos. Las comisarías carecen de la capacidad para procesar de modo eficiente a las personas detenidas y, por su parte, las autoridades penitenciarias no consiguen garantizar que los reclusos sean juzgados sin demora. El resultado es que las prisiones de Malawi están repletas de detenidos a la espera de juicio, y el derecho a no ser arrestado sin cargos se viola de forma sistemática. Por ejemplo, según una encuesta realizada a finales de los años noventa por cuatro ONG nacionales y Reforma Penal Internacional, 197 menores se encontraban recluidos en la Prisión Máxima de Zomba, aunque los plazos de detención preventiva habían expirado en su mayoría.

El derecho a la representación legal también se viola habitualmente. Debido a la falta de juristas capacitados, apenas se dispone de asistencia jurídica y la mayoría de las personas tienen un conocimiento limitado de sus derechos y de la forma de reivindicarlos. En Malawi la escasez de abogados afecta en particular a las personas pobres, que en su mayoría viven en el campo, ya que los abogados suelen vivir en las ciudades.

### **Respuesta**

El servicio de asesoramiento por auxiliares judiciales (PAS), lanzado en 2000, se basa en el entendimiento de que la aplicación de los derechos civiles se ve obstaculizada tanto por la escasa capacidad del sistema de justicia para tramitar rápidamente los casos como por la falta de conocimiento de los reclusos de sus derechos y de las leyes. El PAS fue diseñado para proteger mejor los derechos civiles con un criterio en dos dimensiones. En primer lugar, los auxiliares judiciales asisten a la policía y las autoridades penitenciarias a procesar los casos más deprisa y, de esa manera, cumplir sus responsabilidades con arreglo a la legislación de Malawi. En segundo lugar, los auxiliares judiciales ofrecen asistencia jurídica a los reclusos y los educan acerca de sus derechos y sobre el sistema de justicia.

De esta forma, el PAS se propuso crear un sistema de asistencia jurídica accesible en las zonas rurales, fortalecer la capacidad del sistema de justicia para cumplir sus obligaciones, reducir el gran número de personas detenidas sin cargos, y con todo ello fortalecer la protección de los derechos civiles.

### ***Diseño***

En 2000, se emprendió un sistema piloto por el que 12 auxiliares judiciales educaron a reclusos sobre legislación penal y ayudaron en la tramitación más rápida de casos en el sistema de justicia penal. En las conversaciones con el Servicio Penitenciario de Malawi acerca de este ejercicio piloto participaron cuatro ONG

locales — Centre for Advice, Research and Education on Rights (Malawi CARER), Eye of the Child, Youth Watch Society, y Centre for Human Rights and Rehabilitation — así como una ONG internacional, Reforma Penal Internacional. En 2003, el proyecto piloto fue ampliado a los tribunales y la policía.

Cuando están dentro de las prisiones, los auxiliares judiciales trabajan bajo la autoridad del Servicio Penitenciario y están sujetos a un código de conducta. En el curso de sus tareas, comunican todo problema que observan a las autoridades competentes. Las infracciones graves y repetidas se notifican al organismo de vigilancia encargado de investigar esos incidentes.

Para garantizar cierto nivel de competencia, los auxiliares judiciales completan una serie de cursos de capacitación de 12 meses. La capacitación incluye un módulo de un mes sobre elementos de derecho dirigido por representantes del sistema de justicia penal y las ONG que patrocinan el programa. Los auxiliares judiciales deben haber completado la enseñanza secundaria y tener una edad comprendida entre los 20 y los 40 años. Casi la mitad de ellos son mujeres. Su labor es coordinada por las cuatro ONG que patrocinan el programa. También existe un consejo consultivo, que recibe periódicamente los informes sobre los progresos realizados y asesora a los auxiliares judiciales.

### *Ejecución*

En sus esfuerzos por fortalecer la capacidad del sistema de justicia y dar mayor capacidad de acción a los titulares de derechos, el PAS realiza diversas actividades. En primer lugar, los auxiliares judiciales colaboran en los trámites que han de seguir los sospechosos en las comisarías. Si se trata de jóvenes delincuentes, sugieren alternativas a los fiscales cuando se trata de un delito menor o un primer delito, o si la persona reconoce su falta. Además de acelerar la tramitación de los casos, la presencia de auxiliares judiciales del PAS en las comisarías mientras se está interrogando a menores sospechosos pretende desalentar las torturas y los tratos crueles, inhumanos y degradantes en las celdas policiales.

Los auxiliares judiciales del PAS también observan a todos los reclusos para asegurarse de que los que están detenidos de forma ilegítima o inapropiada son señalados a la atención de las autoridades. Elaboran listas de casos y remiten cada caso a los tribunales o a la policía. Siguen cada caso por separado hasta que la persona es liberada, imputada o condenada. Gracias a esta labor, el PAS mejora los vínculos entre los diversos componentes del sistema de justicia penal y facilita la comunicación y la coordinación entre las prisiones, los tribunales y la policía.

En segundo lugar, el PAS se esfuerza por mejorar los conocimientos de los reclusos sobre las leyes por medio de sus consultas diarias de asistencia jurídica con los detenidos a la espera de juicio. En esas consultas se insiste en la autoayuda para que los presos aprendan a solicitar la libertad condicional, invocar circunstancias atenuantes, ocuparse de su propia defensa e interrogar a testigos.

En tercer lugar, el PAS ofrece asesoramiento y asistencia jurídica a las personas en detención preventiva que han excedido el tiempo ordenado o que están siendo retenidas de forma ilícita o inapropiada. Se da prioridad a los grupos vulnerables, como las mujeres, las madres con bebés, los menores, los extranjeros, los enfermos mentales y los enfermos terminales, y los ancianos. Los auxiliares judiciales ayudan a los reclusos a cumplimentar los impresos normalizados de libertad bajo fianza acordadas con el poder judicial, y a continuación los presentan al tribunal apropiado. Los presos condenados reciben ayuda para presentar recurso contra su sentencia y para asegurarse de que las sentencias dictadas por un tribunal inferior fueron confirmadas por el Tribunal Superior.

Los auxiliares judiciales también han contribuido a la labor del sistema de justicia penal de otros modos. Han observado 91 casos de homicidio y publicado un informe para que se disponga de su información en el debate sobre la calidad de la justicia impartida. También han dado a conocer la terrible situación de los sospechosos de homicidio, algunos de los cuales llevan 10 años a la espera de juicio.

Para 2005, el número de auxiliares judiciales había aumentado desde los 12 iniciales hasta 37. El PAS había elaborado un programa en 13 prisiones, en las que estaba recluido el 84% de la población penitenciaria total, que se eleva a 8.500 personas.

### ***Repercusiones en los derechos humanos y retos***

El PAS ha fortalecido la capacidad del sistema de justicia para aplicar las normas nacionales e internacionales de derechos humanos mejorando la colaboración entre organismos y la coordinación entre las prisiones, los fiscales, la policía y los tribunales. El PAS también ha aumentado los conocimientos de los reclusos acerca de sus derechos, así como su capacidad para protegerlos. Durante cinco años, los auxiliares judiciales han ayudado a más de 45.000 reclusos a representarse a sí mismos y a cursar solicitudes de libertad bajo fianza, a exponer circunstancias atenuantes y a conducir su propia defensa.

Esta labor ha tenido consecuencias tangibles para la protección de los derechos civiles, incluido el derecho de las personas arrestadas o detenidas a ser informadas sin demora de todo cargo formulado en su contra (Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, art. 9.2) y el derecho de esas personas a que un tribunal decida sin demora sobre la legitimidad de su detención y ordene su puesta en libertad si la detención es ilícita (Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, art. 9.4). El PAS también ha mejorado la protección del derecho a la asistencia jurídica gratuita para las personas que carecen de medios suficientes para costearla (Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, art. 14.3 d)). Entre mayo de 2000 y mediados de 2005, el PAS facilitó la liberación de más de 2.000 reclusos que estaban detenidos de forma ilícita o innecesaria mediante fianza, absolución o puesta en libertad por motivos humanitarios. El examen de los casos de sospechosos en las comisarías ha ayudado a reducir la población en

detención preventiva en las prisiones desde un promedio del 50% de la población penitenciaria total a una media del 22% en 2005.

## **B. Reformas legislativas y de política para la protección de los derechos de los trabajadores migrantes – República de Corea**

### ***Exposición***

Durante los años noventa, la protección de los derechos de los trabajadores migrantes en la República de Corea se enfrentó a varios obstáculos ante el rápido aumento de las cifras de inmigrantes irregulares. En 2002, se estimaba que más del 80% de los cerca de 340.000 trabajadores migrantes en el país eran irregulares. El programa de trabajo en régimen de capacitación laboral, introducido en 1993 como programa de capacitación en dos años, intensificó el problema al generar incentivos para que muchos aprendices se convirtiesen en residentes irregulares debido a lo bajo de su remuneración, la imposibilidad de que cambiasen de empleador y el hecho de que las leyes laborales de Corea no se aplicasen a ellos. En general, los trabajadores migrantes no disfrutaban de los mismos tipos de protección legal que los trabajadores nacionales, y en consecuencia, a menudo eran víctimas de abusos sistemáticos por sus empleadores.

Los derechos económicos y sociales de los trabajadores eran violados de resultados de su explotación por empleadores que les pagaban salarios bajos sin proporcionarles suficiente cobertura de seguro. También se violaban sus derechos civiles y políticos, pues eran víctimas de insultos, agresiones, detenciones ilegales, discriminación racial, acoso sexual y violencia sexual.

### ***Respuesta***

La Comisión Nacional de Derechos Humanos de la República de Corea determinó que existían dos factores centrales que conducían a la violación de los derechos de los trabajadores migrantes. En primer lugar, su situación irregular ponía a muchos de ellos en una situación vulnerable, pues no podían recurrir a la justicia para proteger sus derechos. En segundo lugar, la menor protección jurídica de que gozaban los trabajadores extranjeros en comparación con los trabajadores nacionales creaba incentivos para que se convirtiesen en residentes irregulares, mientras que al mismo tiempo los exponía a abusos sistemáticos por parte de sus empleadores.

Por todo ello, la Comisión se centró en dos objetivos en su esfuerzo por mejorar la protección de los derechos de los migrantes: reducir el número de trabajadores irregulares y ofrecer la misma protección legal a los trabajadores extranjeros que residían regularmente en el país. La Comisión afirmó que los trabajadores migrantes debían tener los mismos derechos que los trabajadores nacionales, incluso en cuanto a remuneración y a cobertura de seguro. También abogó por la reforma del programa de trabajo en régimen de capacitación laboral y un programa de amnistía para los residentes irregulares.



## *Diseño*

La Comisión Nacional de Derechos Humanos fue establecida en noviembre de 2001 como órgano gubernamental independiente con un presupuesto anual de 17 millones de dólares y una plantilla de 200 personas. La Comisión investiga las violaciones de los derechos humanos cometidas por organismos gubernamentales así como las prácticas discriminatorias del Gobierno y de entidades privadas. Además, examina periódicamente las políticas gubernamentales, estudia los nuevos proyectos de ley presentados al poder legislativo y formula recomendaciones de política al Gobierno. Por último, la Comisión ofrece educación sobre derechos humanos.

La iniciativa de la Comisión es consecuencia de varios años de promoción para la protección de los derechos de los migrantes por parte de organizaciones civiles y religiosas. Desde finales de los años ochenta, el activismo de esas organizaciones, así como la movilización de los propios migrantes, había señalado su terrible situación a la atención del país. Varias organizaciones civiles asistieron a los migrantes en el cobro de salarios impagados, la obtención de asistencia médica y jurídica, o la obtención de indemnizaciones en caso de accidentes de trabajo. Las organizaciones civiles también promovieron legislación para proteger los derechos de los trabajadores migrantes.

Aprovechando la sensibilización nacional que se consiguió gracias a la labor de la sociedad civil, la Comisión presentó al Gobierno su primera recomendación sobre los trabajadores migrantes en agosto de 2002. Entre las recomendaciones figuraba la abolición del programa de trabajo en régimen de capacitación laboral y la reforma del sistema de empleo de trabajadores extranjeros. El Gobierno rechazó la recomendación, que a su juicio se refería a reclamaciones sin fundamento y no aportaba datos suficientes. En febrero de 2003, la Comisión formuló una segunda recomendación, que reforzaba y desarrollaba aún más la primera.

Esta segunda recomendación se basaba en una encuesta a escala nacional y un estudio realizados por un instituto de investigaciones independiente, que acopió información sobre las condiciones laborales de los trabajadores migrantes y recogía una lista de violaciones de los derechos humanos. Para la encuesta nacional, se entrevistó a 1.078 trabajadores migrantes en 14 idiomas distintos. También se entrevistó a empleadores coreanos y a compañeros de trabajo de los trabajadores migrantes. El estudio observó irregularidades en la entrada de los trabajadores extranjeros en la República de Corea y obtuvo pruebas de cobro abusivo de tasas de entrada; un aumento del número de trabajadores migrantes indocumentados; largos horarios de trabajo, con un promedio de 68,3 horas semanales; salarios bajos y demora en el pago de los salarios, y violaciones de los derechos humanos como trato abusivo de los trabajadores, uso de lenguaje ofensivo y de violencia, confiscación de pasaportes, y violencia sexual contra las trabajadoras extranjeras.

La Comisión recomendó al Gobierno un paquete de medidas, entre ellas la introducción de un programa de permisos de empleo en lugar del polémico programa

ma de trabajo en régimen de capacitación laboral; la aplicación de los mismos niveles salariales, normas laborales y planes de seguros para los trabajadores migrantes y los nacionales; el reconocimiento de los mismos derechos legales que a los ciudadanos coreanos; una reforma completa del programa de concesión de visados en el ámbito de las artes y el espectáculo, y la prestación y amplia difusión de información básica sobre derechos humanos en 10 idiomas.

### ***Ejecución***

La Ley de trabajadores extranjeros y empleo, promulgada en agosto de 2003, reformaba el programa de trabajo en régimen de capacitación laboral que concedía un límite de residencia de cinco años, incluido un permiso de trabajo por tres años que autoriza a los trabajadores extranjeros a cambiar de empleador en ciertas circunstancias.

El nuevo programa de permiso de empleo reconoce a los trabajadores extranjeros los mismos derechos que a los trabajadores nacionales. Los trabajadores migrantes quedan protegidos por las leyes laborales de Corea y tienen garantizados los mismos salarios y la misma cobertura de seguro, incluido seguro de enfermedad y seguro de accidente laboral. Además, durante las inspecciones policiales se garantizan los mismos derechos a los trabajadores extranjeros irregulares que a los ciudadanos coreanos. Es importante señalar que, en caso de inspección, deben indicarse la identidad del agente y el objetivo de la inspección, y en todo momento la persona debe tener la oportunidad de informar a sus conocidos del lugar al que se le traslada. Todos los trabajadores extranjeros, incluidos los indocumentados, están legalmente protegidos frente a la deportación forzosa mientras estén inmersos en un proceso judicial. Además, todos los documentos relacionados con el control de salidas y entradas así como las directrices básicas en materia de inmigración y de trabajo están traducidas a 10 idiomas para su distribución.

En virtud de la Ley de trabajadores extranjeros y empleo, el Gobierno es el canal administrativo exclusivo para la cuestión de los trabajadores extranjeros en un esfuerzo por combatir la corrupción en el proceso de entrada de los trabajadores extranjeros en la República de Corea. Además, el Gobierno está obligado a supervisar a los empleadores para prevenir la discriminación y las prácticas de gestión injustas.

### ***Repercusiones en los derechos humanos y retos***

La Ley de trabajadores extranjeros y empleo y el programa de permisos de empleo ofrecen garantías legales a los trabajadores extranjeros que residen en la República de Corea, de conformidad con las normas internacionales pertinentes. El resultado es que muchos trabajadores fueron regularizados y ahora pueden recurrir al sistema jurídico para proteger sus derechos. Unos 200.000 trabajadores migrantes irregulares consiguieron un visado legítimo de resultados de un programa de regularización que concedió un permiso de trabajo de dos años a los residentes irregulares que llevaban menos de tres años viviendo en la República de Corea.

Por otro lado, la labor de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, incluido su estudio y la presentación de sus propuestas al Gobierno, ayudaron a dar a conocer mejor los derechos de los migrantes entre la población general, así como entre los propios migrantes.

Entre los potenciales problemas y limitaciones del programa, cabe citar los procedimientos aplicados en caso de deportación una vez transcurrido el período legal de residencia. El período total de tiempo que los trabajadores extranjeros pueden permanecer en la República de Corea se limita a cinco años. Las autoridades pertinentes han afirmado que los trabajadores extranjeros irregulares serán deportados a la fuerza. Sin embargo, la deportación de trabajadores extranjeros resulta problemática, especialmente dado lo limitado de las instalaciones de detención y las circunstancias particulares de algunos trabajadores irregulares, por ejemplo algunos que pueden ser encarcelados en calidad de presos políticos al regresar a sus países de origen.

### **C. Aplicación del derecho a remedio y reparación efectivos para las víctimas de torturas – Chile**

#### ***Exposición***

Durante la dictadura militar de 1973 a 1990, miles de chilenos fueron arbitrariamente detenidos, secuestrados o ejecutados por razones políticas. Muchos otros perdieron su empleo en organismos oficiales y empresas públicas o huyeron al exilio. Se estima que a lo largo de la dictadura unas 800.000 personas se vieron directamente afectadas por la represión del Estado. Muchos padecieron un trauma extremo que tuvo graves efectos en su salud física y mental. Con el regreso de la democracia, los sucesivos gobiernos elaboraron políticas para abordar las injusticias del pasado. A partir de 1991, se ofrecieron reparaciones a los familiares de las víctimas de desaparición forzada, ejecuciones y violencia del Estado, así como a los antiguos funcionarios que habían sido despedidos de la administración pública por motivos políticos. Sin embargo, hasta 2003 no se diseñaron reparaciones específicamente dirigidas a las víctimas de tortura, a pesar de la abundancia de pruebas sobre los daños ocasionados.

Mientras en el país se debatía el sistema de reparaciones, los daños físicos, mentales y psicológicos causados a las víctimas de la represión del Estado exigían un tratamiento inmediato. Debido a la falta de políticas pertinentes, los derechos de las víctimas a una reparación efectiva y al pleno disfrute de la salud física y mental, la atención de salud y los servicios sociales necesarios no estaban debidamente protegidos.

#### ***Respuesta***

El Programa de Reparación y Atención Integral de Salud y Derechos Humanos (PRAIS) del Ministerio de Salud, establecido en 1991, respondía a dos intereses fundamentales. En primer lugar, los malos tratos sufridos por las víctimas de la represión del Estado con frecuencia produjeron lesiones físicas y psicológicas

irreversibles o que exigían tratamiento a largo plazo. En segundo lugar, el daño a menudo se había visto agravado por la discriminación en el empleo y en la sociedad, lo que privaba a las víctimas de sus medios de sustento y les impedía sufragar la atención sanitaria para sí mismas y sus familias. Esta situación se mantuvo incluso cuando se reinstauró el poder civil.

## ***Diseño***

El primer impulso para la creación del PRAIS provino del descubrimiento en 1990 de una fosa común en las proximidades de la ciudad de Iquique, que sirvió como centro de detención durante la dictadura. En respuesta, el Ministerio de Salud puso en marcha un programa para prestar atención sanitaria a los familiares de las víctimas en varias ciudades vecinas. Más adelante y por recomendación de la Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación, el PRAIS fue establecido oficialmente en 1991 y hasta 1993 funcionó con fondos internacionales. El Ministerio de Salud asumió su financiación en 1993.

El PRAIS tiene dos objetivos principales. En primer lugar, otorga libre acceso al sistema de sanidad pública a las personas directamente afectadas, incluidas aquellas que atravesaron una experiencia traumática y sus familiares inmediatos. En segundo lugar, ofrece atención de salud mental especializada y gratuita a cargo de equipos de psicólogos, psiquiatras, enfermeros y trabajadores sociales con experiencia en el tratamiento de las víctimas de represión y violencia.

Entre los beneficiarios del PRAIS figuran los familiares directos (padres y hermanos) y las personas con las que vivía la víctima (cónyuge, pareja y otras personas a cargo). También tienen derecho los activistas de derechos humanos que prestaron asistencia a las personas directamente afectadas por la represión. La definición de experiencia represiva o traumática comprende el secuestro con desaparición, la ejecución por motivos políticos, la tortura física o psicológica, la detención por razones políticas, el exilio y el retorno, el destierro, el despido por motivos políticos, y la ocultación por persecución política. Esos sucesos deben haber ocurrido entre septiembre de 1973 y marzo de 1990.

## ***Ejecución***

Desde principios de los años noventa, se han establecido 15 equipos del PRAIS en todo el país. Se ha prestado atención de salud mental mediante equipos especializados con experiencia en el tratamiento de víctimas de abusos de los derechos humanos. Los equipos del PRAIS que trabajan con el sistema nacional de sanidad han creado establecimientos para la recepción y el tratamiento de las víctimas en los que se evalúa el grado de daño y se desarrolla el tratamiento psicoterapéutico, y se deriva a esos pacientes a otros servicios de atención sanitaria. Como parte del tratamiento, los pacientes desempeñan un papel activo en su rehabilitación participando en actividades de autoayuda y reinserción social. El PRAIS ha mantenido estrechas relaciones con organizaciones de derechos humanos y organizaciones de víctimas que trabajan para obtener reparaciones para

las víctimas y su reintegración social. La colaboración ha incluido intercambios técnicos y derivación de casos a otros servicios.

Para 2003, el número de beneficiarios había aumentado hasta más de 180.000 personas. Además, se produjo un aumento considerable del número de solicitudes de tratamiento de problemas de salud mental. Ese aumento está estrechamente vinculado a la mayor sensibilización acerca de las violaciones de los derechos humanos cometidas bajo la dictadura. Varios sucesos contribuyeron a este avance, incluido el aumento del número de casos judiciales relativos a los derechos humanos, la búsqueda de detenidos desaparecidos y el descubrimiento de restos humanos, la organización y movilización de personas que habían sido detenidas, torturadas o exiliadas, y la promulgación de leyes relativas a los funcionarios que habían perdido sus puestos.

Además de ofrecer atención médica a las víctimas, el PRAIS les ha proporcionado un foro para que se reúnan y reconozcan su condición común de víctimas de la represión del Estado, ha ayudado a los beneficiarios a reconocer su sufrimiento y les ha permitido afrontar las exigencias de su vida actual.

### ***Repercusión en los derechos humanos y retos***

El PRAIS permitió al sistema médico de Chile realizar el derecho de las víctimas de la represión a obtener reparación, incorporando conocimientos médicos pertinentes para las necesidades de las víctimas en el sistema de atención sanitaria y fondos que han permitido un acceso gratuito a la atención sanitaria de muchas víctimas empobrecidas y desfavorecidas.

Las repercusiones del Programa han sido múltiples. En primer lugar, ha prestado valiosos servicios de salud mental y física a miles de víctimas. En segundo lugar, ha ayudado a sus beneficiarios a crear una memoria colectiva y ha hecho posible la recuperación de parte de la historia. En tercer lugar, al abordar específicamente las necesidades de las víctimas de la represión y la violencia del Estado, ha contribuido al reconocimiento de su condición de víctimas. Esto ha sido sumamente importante, ya que ese reconocimiento se retrasó debido al largo debate nacional sobre la represión y la violencia bajo el régimen anterior que tuvo lugar en el contexto de la transición a la democracia. Por último, el PRAIS y el Ministerio de Salud han acumulado amplios conocimientos teóricos y prácticos y han elaborado pautas técnicas en relación con el cuidado de las personas afectadas por la represión política, que pueden ser utilizadas por futuros proveedores.

Debido a la escasez de fondos, el reto principal del Programa es la sostenibilidad. De resultas del gran aumento del número de beneficiarios, el sector sanitario está sometido a una gran presión. Por otro lado, el Programa se enfrenta al reto constante de proporcionar asistencia especializada adaptada a las necesidades de diferentes víctimas en un sistema nacional de sanidad aquejado de diversas carencias.

Por último, y lo más importante, durante varios años el PRAIS se enfrentó a la falta de reconocimiento oficial y público de las víctimas por el Estado. Por fin esta situación se resolvió con la publicación del informe de la Comisión Nacional sobre Prisión Política y Tortura en 2004.

## **D. Una carta de derechos para fortalecer los derechos humanos en la legislación y la orientación de política – Australia**

### ***Exposición***

A lo largo de los años, varios gobiernos federales, territoriales y estatales de Australia debatieron la cuestión de una carta de derechos. Los partidarios de una carta de ese tipo señalaban las carencias de las disposiciones constitucionales existentes y el potencial de erosión de derechos consagrados en el derecho consuetudinario australiano, dado que tanto la legislación del Commonwealth como la del Estado y la del gobierno local pueden prevalecer sobre esos derechos y libertades. Los partidarios señalaban también que, en el derecho consuetudinario, resulta difícil formular declaraciones generales de derechos humanos partiendo de casos individuales, pues los tribunales solamente pueden hacer declaraciones de derechos relativos a las partes que tienen ante sí, y esas declaraciones deben ser conformes con decisiones anteriores. El resultado es que los derechos reconocidos en el derecho consuetudinario son los que quedan después de tener en cuenta todas las excepciones y limitaciones a ellos. La oposición a la adopción de una carta de derechos, que fue considerable en los niveles tanto federal como estatal, centraba sus argumentos en el potencial de que aumentasen los litigios y en el indebido fortalecimiento del poder de los jueces. Los detractores también temían que una carta de derechos favoreciese los derechos de los delincuentes frente a los de las víctimas.

### ***Respuesta***

El 2002, el gobierno del Territorio de la Capital de Australia inició los debates sobre una carta de derechos teniendo presentes varias consideraciones. En primer lugar, habida cuenta de que los niveles de gobierno federal y estatal en Australia tienen distintas responsabilidades, se consideró conveniente estudiar la posibilidad de adoptar una carta de derechos para el Territorio de la Capital, incluso en ausencia de una federal. En segundo lugar, se consideró importante incluir en la carta de derechos un conjunto de derechos humanos incondicionales para garantizar que el Territorio de la Capital aplicase esos derechos en sus leyes y políticas. Además, una carta de ese tipo fortalecería la concienciación respecto de los derechos humanos en el conjunto de la sociedad, en el poder legislativo y en los órganos normativos. Por último, ante la firme oposición a una carta de ese tipo que había en el Territorio de la Capital, el Gobierno inició un amplio debate y extensas consultas sobre la cuestión.

La Ley de derechos humanos de 2004 del Territorio de la Capital de Australia protege los derechos civiles y políticos y está basada en las normas pertinentes contenidas en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

## *Diseño*

La estrategia del Gobierno que llevó a la adopción de la Ley incluyó un largo período de consultas públicas que permitió la participación de la comunidad y la educación de ésta sobre la necesidad y sobre el contenido de una carta de derechos para el Territorio de la Capital. En lugar de limitarse a presentar el modelo que prefería para abordar la cuestión, el Gobierno inició un debate público al respecto. Se designó un comité que celebró reuniones con los ciudadanos y varias consultas con grupos comunitarios y de expertos. Se celebraron 49 foros públicos sobre la cuestión. El comité también pidió a los ciudadanos que presentasen información por escrito y encargó una encuesta entre una selección de residentes del Territorio de la Capital. Ese proceso consultivo se consideró necesario, teniendo en cuenta lo muy polémica que resultó la propuesta de adopción de una ley de derechos humanos cuando se presentó en la Asamblea Legislativa del Territorio de la Capital.

La característica distintiva de la carta de derechos es que establece un proceso de protección de los derechos humanos en la Asamblea Legislativa. Antes de que la Asamblea adopte una ley, uno de sus comités examina las repercusiones en materia de derechos humanos. La Asamblea se reserva la facultad de promulgar leyes que no estén de acuerdo con la Ley de derechos humanos, aunque sólo puede hacerlo después de un debate informado. Una vez promulgada una ley, no puede ser anulada por los tribunales. Sin embargo, la Ley de derechos humanos instruye al Tribunal Supremo del Territorio de la Capital para que interprete las leyes del Territorio como coherentes con los derechos protegidos “en la medida de lo posible”. Si no es posible una interpretación de la legislación conforme con esos derechos, el Tribunal Supremo puede formular “declaraciones de incompatibilidad” y notificarlo así al Comisionado de Derechos Humanos y al Fiscal General. Este último debe responder en un plazo de seis meses. El papel del Tribunal se limita a interpretar las leyes, inclusive con flexibilidad, para que sean compatibles con los derechos humanos y para determinar las esferas de incompatibilidad. Sin embargo, la última palabra sobre el contenido de las leyes la tiene la Asamblea Legislativa elegida.

A lo largo del proceso descrito, la Ley de derechos humanos hace que los tribunales, la Asamblea y la ciudadanía participen en un diálogo acerca de los derechos humanos. La idea de un debate sostenido está incorporada en la Ley, cuyo funcionamiento debe ser revisado al cabo de uno y de cinco años. El primer examen debía centrarse en la cuestión de si, además de los derechos civiles y políticos, había que incluir en la Ley de derechos humanos los derechos económicos, sociales y culturales.

La Ley de derechos humanos también dispone la designación de un Comisionado de Derechos Humanos del Territorio de la Capital, cuya función fundamental consiste en examinar la legislación y su aplicación para verificar si cumple la Ley de derechos humanos e informar al Fiscal General del Territorio de la Capital de Australia. Sin embargo, la Ley de derechos humanos no está incorporada a la Constitución, ni otorga a los jueces la facultad de invalidar legislación ni a los



ciudadanos una plataforma para reivindicar derechos contra el Gobierno. Una parte no puede ser enjuiciada basándose en la Ley de derechos humanos.

### ***Ejecución***

De acuerdo con la Ley de derechos humanos, todos los proyectos de ley del Gobierno deben ir acompañados de una declaración de compatibilidad preparada por el Fiscal General. El Comité Permanente de Asuntos Jurídicos de la Asamblea Legislativa también formula observaciones sobre las repercusiones de todos los proyectos de ley en los derechos humanos. En el primer año de funcionamiento de la Ley de derechos humanos, el Gobierno presentó 64 proyectos de ley a la Asamblea junto con 63 declaraciones de compatibilidad (la única omisión se debió a un error administrativo). El Departamento de Justicia y Seguridad de la Comunidad también estableció una Unidad de la Carta de Derechos encargada de supervisar la aplicación de la Ley de derechos humanos dentro del Gobierno. La Unidad ha publicado varios documentos para ayudar a los departamentos de Gobierno a aplicar la Ley, incluido un manual de directrices sobre su utilización en la formulación de leyes y políticas.

Desde la adopción de la Ley, se ha pedido al Comisionado de Derechos Humanos que asesore al Fiscal General sobre varias cuestiones, entre ellas el derecho a la libertad de expresión de los detenidos y los retrasos en los juicios a los detenidos. También ha formulado observaciones sobre propuestas legislativas y varios proyectos de ley, inclusive proyectos relativos a la nueva prisión del Territorio de la Capital y enmiendas a la Ley de salud mental (tratamiento y atención) de 1994 para autorizar el tratamiento electroconvulsivo de emergencia sin consentimiento del paciente. Además, el Fiscal General ha solicitado consejo en relación con cuestiones nacionales, incluidos los proyectos de Ley contra el terrorismo de 2004 y 2005, y el proyecto de Ley contra el terrorismo (poderes temporales extraordinarios) de 2005, complementario a los anteriores.

Los organismos gubernamentales del Territorio que se ocupan de algunos de los grupos más vulnerables han hecho suya la Ley de derechos humanos. Los servicios correctivos organizaron un foro en julio de 2004 para aumentar la concienciación respecto de los derechos humanos en el contexto penitenciario. El Comisionado de Derechos Humanos y su oficina han realizado una auditoría de un centro de detención de menores y han identificado varias prácticas que deben ser revisadas a la luz de la Ley de derechos humanos. El Departamento de Salud, en asociación con la Oficina de Derechos Humanos, también celebró un foro en julio de 2005 para explorar las repercusiones de la Ley de derechos humanos en la prestación de servicios de salud mental. Se está realizando un examen de la Ley de salud mental (tratamiento y atención) de 1994 para abordar las posibles incompatibilidades con los derechos humanos.

La educación comunitaria ha sido una de las prioridades de la Oficina de Derechos Humanos, que ha ofrecido capacitación a miembros del público general así como a personas con formación jurídica. La Oficina también publica un



boletín electrónico trimestral en el que se describen sus iniciativas y se resume la jurisprudencia más reciente.

No se ha producido una avalancha de demandas desde la adopción de la Ley de derechos humanos. En julio de 2005, la Ley se había invocado en diez sentencias notificadas del Tribunal Supremo del Territorio de la Capital, una sentencia del Tribunal de Apelación y una decisión del Tribunal de Apelación Administrativa. Esos casos pertenecen a diversos ámbitos, desde derecho penal y órdenes de protección hasta protección de menores, procedimientos de salud mental, vivienda pública y difamación. La Ley de derechos humanos también se cita regularmente en las solicitudes de libertad bajo fianza ante el Tribunal Supremo dado que los derechos a la libertad y la seguridad de la persona son pertinentes para la interpretación de la Ley de libertad bajo fianza de 1992. Por último, el Tribunal Supremo no formuló ninguna declaración de incompatibilidad ni en 2004 ni en 2005.

### ***Repercusiones en los derechos humanos y retos***

La principal repercusión de la Ley de derechos humanos ha sido su influencia en la forma en que se formulan y adoptan las políticas gubernamentales y la legislación. El Gobierno tiene presente la Ley de derechos humanos cuando elabora nuevos proyectos de ley, y los tribunales la tienen presente cuando interpretan la legislación. La Administración del Territorio de la Capital también debe tenerla en cuenta cuando elabora políticas.

Existe una limitación general a la aplicación de la Ley de derechos humanos debida a la imposibilidad de utilizarla en relación con los poderes concedidos bajo la legislación federal, como el tratamiento de los solicitantes de asilo con arreglo a las leyes de inmigración. En algunos casos esa imposibilidad se debe al hecho de que en el Territorio de la Capital no existe una ley de práctica de la prueba, mientras que sí existe, por ejemplo, la Ley federal de práctica de la prueba de 1995. Además, la Policía Federal de Australia presta servicios tanto nacionales como locales y puede recurrir a poderes federales en lugar de los que le confiere el Territorio de la Capital en materia de detención y acusación.

Los detractores de la Ley de derechos humanos señalan que ésta no prevé la justiciabilidad de los derechos humanos ni protege los derechos económicos, sociales y culturales. Ello supone una limitación a la capacidad de la Ley para proteger los derechos de algunos de los miembros más vulnerables de la sociedad. La Ley tampoco prevé demandas directas contra organismos del Gobierno y otras autoridades públicas en caso de violación de los derechos protegidos.

## **Bibliografía complementaria**

### ***Malawi***

Steven Golub, "Beyond the rule of law orthodoxy: the legal empowerment alternative", Carnegie Endowment for International Peace, Working Papers, N° 41 (octubre de 2003).

Adam Stapleton, "Justice for all", *Pambazuka News*, Foro electrónico semanal sobre justicia social en África, N° 194, 17 de febrero de 2005, disponible en la dirección: <http://www.pambazuka.org> (en inglés).

Fergus Kerrigan, "Energizing the criminal justice system in Malawi: the Paralegal Advisory Service", Centro Danés de Derechos Humanos, abril de 2002.

Adam Stapleton, "Energising the criminal justice system: Malawi's Paralegal Advisory Service", *Insights*, N° 43 (septiembre de 2002), Id21 insights: Communicating Development Research, disponible en la dirección: <http://www.id21.org> (en inglés).

Puede encontrarse más información sobre el PAS en las direcciones siguientes:

<http://www.penalreform.org> (en inglés)

<http://www.justiceinitiative.org> (en inglés)

### **República de Corea**

Promoción y protección de los derechos humanos: la función del buen gobierno en la promoción de los derechos humanos. Nota de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (E/CN.4/2005/97), cap. III.

Nicola Piper, "Rights of foreign workers and the politics of migration in South-East and East Asia", *International Migration*, vol. 42, N° 5 (diciembre de 2004), págs. 71 a 97.

### **Chile**

"Programme of Reparation and Comprehensive Care in the Fields of Health and Human Rights (PRAIS) – Ministry of Health (Chile)", presentación en el Seminario sobre las prácticas de buen gobierno para la promoción de los derechos humanos, Seúl, 15 y 16 de septiembre de 2004, disponible en la dirección: [http://www2.ohchr.org/english/issues/development/docs\\_bp2\\_sp.doc](http://www2.ohchr.org/english/issues/development/docs_bp2_sp.doc)

Promoción y protección de los derechos humanos: la función del buen gobierno en la promoción de los derechos humanos. Nota de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (E/CN.4/2005/97), cap. III.

Cuestión de los derechos humanos de todas las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión, y en particular: la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes: Informe del Relator Especial, Sr. Nigel S. Rodley, presentado de conformidad con la resolución 1995/37 B de la Comisión de Derechos Humanos (E/CN.4/1997/7).

"CHILE, transition at the crossroads: human rights violations under Pinochet rule remain the crux", Amnistía Internacional, 6 de marzo de 1996 (índice de AI: AMR 22/001/1996).

Puede encontrarse más información sobre el PRAIS en la dirección: <http://www.min-sal.cl>.

### **Australia**

The Hon. Mr. Justice David Malcolm AC, Presidente del Tribunal Supremo de Australia Occidental, "Does Australia need a bill of rights?", *Murdoch University Electronic Journal of Law*, vol. 5, N° 3 (septiembre de 1998).

Gabrielle McKinnon, "The ACT Human Rights Act 2004: impact on case law, legislation and policy", Regulatory Institutions Network, Universidad Nacional de Australia, julio de 2005.

Dra. Helen Watchirs, Comisionada de Derechos Humanos y Discriminación del Territorio de la Capital de Australia, "Review of the first year of operation of the Human Rights Act 2004", Democratic Audit of Australia, Universidad Nacional de Australia, junio de 2005.

George Williams, "The ACT's Bill of Rights: a new era in rights protection for all Australians", *Australian Financial Review*, 12 de marzo de 2004.

El sitio web de la Comisión de Derechos Humanos del Territorio de la Capital de Australia se encuentra en la dirección: <http://www.hrc.act.gov.au/>.

# LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN



## IV. LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN

La corrupción puede definirse como el abuso en beneficio particular del poder depositado por los ciudadanos en las instituciones públicas. Mientras que el buen gobierno se refiere al ejercicio de la autoridad por medio de procesos políticos e institucionales que son transparentes, están sujetos a la rendición de cuentas y alientan la participación de los ciudadanos, una gestión corrupta de los asuntos públicos priva a los ciudadanos de información adecuada y exacta acerca de la gestión y las políticas públicas, reduce las oportunidades de participación ciudadana, viola sus derechos a ser informados acerca de las actividades y los procedimientos del gobierno y compromete el derecho a la participación política. La corrupción debilita el deber de rendición de cuentas de los funcionarios del Estado, reduce la transparencia en la labor de las instituciones públicas y permite que las violaciones de los derechos humanos queden impunes.

La corrupción repercute negativamente en la realización de los derechos básicos. Las prácticas corruptas desvían fondos destinados a los servicios sociales y con ello socavan la capacidad del Gobierno para prestar un conjunto de servicios, entre ellos servicios sanitarios, educativos y de seguridad social, que son indispensables para la realización de los derechos económicos, sociales y culturales. En particular, la corrupción afecta a los más pobres y más marginados, que dependen en gran medida de los servicios públicos. La corrupción también discrimina en el acceso a los servicios públicos en favor de los que tienen capacidad para sobornar y están dispuestos a hacerlo.

La corrupción puede debilitar las instituciones democráticas tanto en democracias bien establecidas como en democracias nuevas. Los funcionarios corruptos dejan de tener presentes los intereses de la sociedad cuando adoptan decisiones, lo que lleva a una pérdida de apoyo público a las instituciones democráticas. En esas situaciones, se desalienta a los ciudadanos a ejercer sus derechos civiles y políticos y a exigir que esos derechos sean respetados.

En los países donde predomina la corrupción en la administración de justicia, la aplicación de las leyes del país y los esfuerzos de reforma se ven obstaculizados por jueces, abogados, fiscales, agentes de policía, investigadores y auditores corruptos. Esas prácticas son contrarias al derecho de igualdad ante la ley y el derecho a un juicio imparcial. En especial, van en menoscabo del acceso de los pobres a la justicia, pues no pueden permitirse ofrecer o prometer sobornos. Un aspecto importante es que la corrupción contribuye a una cultura de la impunidad, dado que los actos ilegales no se castigan sistemáticamente y las leyes no siempre se respetan.

Las estrategias encaminadas a combatir la corrupción comparten muchas cosas con los principios de derechos humanos. En particular, las iniciativas anticorrupción subrayan la importancia de la transparencia y la rendición de cuentas y hacen hincapié en el derecho a solicitar y obtener información de los funcionarios del Estado, y en la importancia de proporcionar información de forma fácilmente accesible y comprensible.

Los casos que se presentan en este capítulo ilustran medidas contra la corrupción que se han basado en principios de derechos humanos y de buen gobierno, como la rendición de cuentas, la transparencia y la inclusión, y han tenido una repercusión positiva en la protección de los derechos humanos. Presentan diversas estrategias e instrumentos:

- Establecimiento de comisiones anticorrupción (Botswana);
- Adopción de marcos jurídicos apropiados (Botswana y la OCDE);
- Adopción de medidas para mejorar la transparencia y el acceso a la información (el Líbano y la India);
- Establecimiento de alianzas entre grupos sociales y grupos de intereses en apoyo de las medidas contra la corrupción (la India y Polonia);
- Obtención de la voluntad política necesaria para involucrarse en medidas amplias de lucha contra la corrupción (Botswana y Bolivia).

## **A. Respuesta del Gobierno a la corrupción: desarrollo institucional y liderazgo político – Botswana**

### ***Exposición***

Desde que alcanzó la independencia en 1966, Botswana ha experimentado elevadas tasas de crecimiento económico, posee un sistema político multipartidista y celebra elecciones periódicas. Sin embargo, a principios de los años noventa, el país sufrió una serie de escándalos de corrupción en los que estaban involucrados ministros del gabinete y funcionarios de alto rango y que guardaban relación con la compra de libros de texto por el Gobierno, la distribución de tierras y la gestión de la vivienda, entre otras cosas. Los escándalos demostraron que, a pesar de la larga tradición y las firmes raíces de las instituciones democráticas del país, en los niveles más altos persistía la corrupción. La gravedad del problema se hizo evidente cuando la clase política no adoptó las medidas apropiadas en respuesta a los escándalos hasta que fue empujada a hacerlo por los medios de información y los ciudadanos.

El alcance de la corrupción entre los altos funcionarios no sólo amenazaba con convertirse en un obstáculo para la sostenibilidad del crecimiento económico, sino que también minó la confianza de la ciudadanía en las instituciones y los procesos democráticos.

### ***Respuesta***

Tras los escándalos, se produjo un amplio debate público sobre la cuestión de la corrupción. Se reconoció que añadir nuevas tareas contra la corrupción a los órganos gubernamentales existentes no sería eficaz. Se necesitaba un esfuerzo de lucha contra la corrupción en varios frentes que estableciera un sistema nacional de promoción de la integridad y que abarcara una amplia gama de instituciones públicas y organismos oficiales y a los ciudadanos. El esfuerzo incluiría medidas tanto preventivas como punitivas, y estaría apoyado por los dirigentes políticos del país. Teniendo presente este objetivo, en 1994 se aprobó la Ley contra la

corrupción y los delitos económicos y se estableció la Dirección de Corrupción y Delitos Económicos. El mandato de la Dirección incluye la investigación de denuncias y presuntos delitos, la educación del público y la mejora de los procedimientos de lucha contra la corrupción dentro de los organismos públicos.

### ***Diseño***

Los escándalos de principios de los años noventa fueron descubiertos gracias a los enérgicos esfuerzos de los medios de información que desembocaron en investigaciones oficiales. Las conclusiones de las investigaciones se hicieron públicas y se vieron seguidas por un acalorado debate público. A lo largo de los debates fueron surgiendo los argumentos en favor de un organismo permanente dotado de amplios poderes para combatir la corrupción y los delitos económicos. La Ley contra la corrupción y los delitos económicos de 1994 establecía la Dirección de Corrupción y Delitos Económicos con carácter de institución autónoma. Su Director rinde cuentas directamente al Presidente. La decisión de iniciar procedimientos penales corresponde al Fiscal General.

El objetivo de la Dirección consistía en combatir la corrupción como un problema sistémico que exigía una respuesta en varios frentes. Entre sus tareas figuran las siguientes: investigar cualquier denuncia de corrupción en un organismo público; investigar cualquier delito presunto o sospechado en relación con la Ley o con la legislación del país; examinar las prácticas y los procedimientos de los organismos públicos y garantizar la revisión de los métodos de trabajo o procedimientos que, a juicio del Director, pudieran conducir a prácticas corruptas; asesorar a los jefes de los organismos públicos acerca de cambios en sus prácticas o procedimientos habituales a fin de reducir la corrupción; educar al público acerca de los efectos negativos de la corrupción; y conseguir y promover el apoyo de los ciudadanos para eliminar la corrupción.

Los investigadores y analistas de datos de la Dirección recogen datos y reciben informes de los ciudadanos por teléfono, fax, correo o en persona. En 2000, la Dirección contaba con 120 empleados en dos oficinas, una en la capital, Gaborone, y la otra en la segunda ciudad en importancia, Francistown.

### ***Ejecución***

La Dirección puso en marcha un método en tres frentes, centrado en la investigación y el enjuiciamiento, la educación del público y la prevención. Las investigaciones se basan en los informes recibidos de ciudadanos, los medios de información y departamentos del Gobierno, o en información recogida por la propia Dirección. Para 1996, la Dirección se había ocupado de 536 casos, que llevaron a 141 procedimientos legales y 59 condenas. En 1997, se habían llevado a juicio 173 casos y la tasa de condenas se elevó al 85%. Se han producido condenas tanto en el sector público como en el privado, e incluso algunos funcionarios de la propia Dirección han sido condenados.



La Dirección dispone de amplios poderes para obtener información. Su Director puede pedir a cualquier ciudadano que presente documentos relativos a las funciones de cualquier órgano público o privado o que facilite información. La falta de respuesta o la aportación deliberada de información falsa es constitutiva de delito penal. Esas disposiciones pueden contravenir ciertos principios legales, como el derecho del acusado a permanecer en silencio y el derecho a no inculparse a sí mismo. Para limitar los poderes de la Dirección, los casos sólo pueden ser enjuiciados con el consentimiento del Fiscal General.

Como parte de su labor de prevención, la Dirección estudia los procedimientos de los organismos públicos con miras a descubrir prácticas corruptas y revisar métodos de trabajo que puedan conducir a la corrupción. La Dirección creó un Grupo de Prevención de la Corrupción encargado de investigar los procedimientos internos de departamentos del Gobierno y organismos públicos. Trabaja en estrecha colaboración con el departamento interesado. Una vez que se identifican las oportunidades de corrupción, el Grupo revisa las prácticas de trabajo. Algunos de los eslabones débiles identificados son las actividades de adquisiciones y de licitación en el sector de la construcción, la adquisición y el mantenimiento de vehículos, la asignación de viviendas públicas y de tierras, la concesión de licencias y la administración de fondos de la seguridad social.

Por ejemplo, en 1996 se invitó al Grupo a investigar los procedimientos de recepción, tramitación y solución de reclamaciones del Fondo de Seguros de Automóviles de Botswana. También realizó un estudio del procedimiento de recepción y evaluación de ofertas públicas y la adjudicación de contratos por las Juntas de Tierras de Tawana y Chobe. En 1996, asesoró acerca de la adjudicación y la administración de importantes contratos de construcción y sobre los procedimientos de licitación para contratos de suministro.

La Dirección también ha llevado al Parlamento un nuevo código ético que exige que todos los diputados hagan público su patrimonio y que esa información se ponga a disposición del escrutinio público. Además, la Dirección ha ayudado a organizaciones como la Confederación de Comercio, Industria y Recursos Humanos de Botswana a elaborar proyectos de códigos éticos.

Por último, tanto la Dirección como los medios de información han realizado una amplia campaña de sensibilización del público. El programa de educación pública de la Dirección hizo hincapié en el daño que causa la corrupción, el hecho de que la corrupción equivale a la apropiación de fondos públicos y el deber que tienen los ciudadanos de denunciar las conductas corruptas de los funcionarios. La Dirección ha llevado la lucha contra la corrupción a las escuelas, la universidad, los ministerios, las cooperativas y otras organizaciones de voluntariado como sindicatos e iglesias. Se han utilizado programas de radio, carteles, folletos y otro material de promoción y revistas. El resultado es que en 2000 más de la mitad de la población sabía de la existencia de la Dirección.

## ***Repercusiones en los derechos humanos y retos***

La Dirección señaló la corrupción a la atención del público como un grave problema económico y social en Botswana. Su labor también ha contribuido a reducir la corrupción de alto nivel en la que estaban involucrados altos funcionarios del Estado a principios de los años noventa. Sin embargo, también han surgido casos de corrupción entre funcionarios jóvenes de grados inferiores. Esto ha sucedido sobre todo en casos en los que se ha delegado autoridad sin una supervisión y una rendición de cuentas apropiadas, por ejemplo en los gobiernos locales y los consejos de distrito.

El hecho de que la Dirección dependa de la oficina del Presidente y rinda cuentas a éste tiene tanto ventajas como desventajas para su labor. Por un lado, los críticos afirman que esa situación pone en peligro su independencia y que sería más apropiado que un organismo de ese tipo informase directamente al Parlamento. Por otro lado, este sistema permite que los dirigentes políticos apoyen la labor de la Dirección y sitúen la lucha contra la corrupción en un alto lugar en las prioridades políticas del país.

La Dirección se apoya en la capacidad del departamento del Fiscal General para procesar los casos que se le remiten. Sin embargo, las capacidades de ese departamento no se han fortalecido lo suficiente como para asumir la carga de nuevos casos, por lo que se producen retrasos y faltas de eficiencia en el esfuerzo contra la corrupción. Por otro lado, los tribunales no son capaces de responder con rapidez a los casos que se les presentan y a menudo los procesos duran más de siete meses. Además, la labor de la Dirección se enfrenta al obstáculo que supone trabajar con personal insuficientemente adiestrado en los niveles locales de gobierno.

## **B. Empoderamiento de los ciudadanos contra la corrupción mediante la publicación de trámites y tasas administrativas – Líbano**

### ***Exposición***

A finales de los años noventa, los medios de información del Líbano debatieron ampliamente las repercusiones de la corrupción en el desarrollo político y económico del país. Según una encuesta realizada por un diario en 1998, la corrupción era uno de los problemas más urgentes. Una esfera de actividad económica particularmente afectada por la corrupción era el floreciente sector inmobiliario y de la construcción. La solicitud de una licencia de obras afectaba a cinco instituciones y varios departamentos oficiales, y en muchos de ellos el soborno de funcionarios era moneda corriente. Si no se pagaban sobornos, la demora en la obtención de una licencia podía ser de hasta un año.

La falta de transparencia en las distintas etapas y en las tasas viola el derecho de los ciudadanos a la información, incluido el derecho a ser informado acerca de las actividades y los procedimientos de la administración. La corrupción en el proceso de concesión de licencias también viola el derecho a realizar acti-

vidades económicas sin discriminación, al favorecer a los que pueden y están dispuestos a pagar sobornos.

### ***Respuesta***

En 2002, la Asociación Libanesa pro Transparencia publicó un folleto sobre licencias de obras porque la corrupción había convertido un simple trámite administrativo en un empeño sumamente dificultoso. Los organismos oficiales daban instrucciones confusas que impedían a los ciudadanos saber cuándo estaban pagando una tasa oficial y cuándo un soborno. Los ciudadanos también carecían de información exacta acerca de las distintas fases del procedimiento, las instituciones que participaban, las responsabilidades de cada departamento o institución y las tasas oficiales correspondientes a cada etapa del proceso. Esta falta de información y transparencia dejaba inerme al público frente al Estado y reducía la responsabilidad de éste. También reducía la confianza de los ciudadanos en las instituciones.

El folleto de la Asociación describe los trámites de solicitud para una licencia de obras y los documentos, las tasas y los plazos medios que requiere cada fase. Su objetivo es dar transparencia al procedimiento de solicitud y dar capacidad de acción a los ciudadanos informándoles acerca de sus derechos ante la administración pública.

### ***Diseño***

La labor de la Asociación para mejorar la transparencia en las solicitudes de licencias de obras y el acceso a la información fue parte de la respuesta al descontento de la sociedad con el creciente fenómeno de la corrupción. El alcance del problema en el ámbito de las licencias de obras era bien conocido. Los estudios realizados por el Centro Libanés de Estudios de Política habían concluido que la corrupción implícita en el proceso de solicitud de una licencia de obras era única en su alcance y en la cantidad de sobornos que se pagaban a lo largo de la transacción, que podía llegar a duplicar el costo oficial de la licencia. Los medios de información libaneses y los institutos de investigación habían estimado de forma oficiosa que el soborno correspondiente a una licencia de obras de una vivienda podía costar más de 2.000 dólares. Se trata de una cantidad importante, habida cuenta de que en 2002 el PIB por habitante era de 4.360 dólares. Además, en ausencia de sobornos que impulsaron el proceso, los trámites podían estancarse durante años.

La idea de hacer frente a la corrupción en las licencias de obras se vio inspirada también por la decisión del Gobierno de permitir que los inversores extranjeros tramitasen todos los documentos en una sola oficina y con una sola tarifa. El folleto de la Asociación se concibió del mismo modo como el punto único de información para todos los ciudadanos interesados en solicitar una licencia de obras. La Asociación se proponía informar a los ciudadanos de sus derechos y obligaciones, y aclarar los complicados trámites administrativos.

## ***Ejecución***

Todo el proceso de publicación del folleto llevó alrededor de un año. Los estudios realizados para la confección del folleto entrañaron visitas a los organismos pertinentes y entrevistas con profesionales y con ciudadanos. El primer proyecto se debatió con un grupo de expertos y especialistas de los organismos. En la preparación y los estudios que culminaron en el folleto, la Asociación colaboró estrechamente con arquitectos e ingenieros así como con la Oficina del Ministro de Reforma Administrativa. Se procuró diseñar una publicación sencilla y fácil de usar con el fin de llegar a un público amplio.

En los estudios realizados para el folleto se determinaron las causas básicas de la corrupción en el proceso de concesión de licencias de obras. Entre ellas figuraban la ignorancia de sus derechos por parte de los solicitantes, la indiferencia de los funcionarios que consideran el soborno como una prima por un trabajo eficiente, la falta de supervisión y control, la fragilidad de los procedimientos de denuncia pública, y la disipación de responsabilidades debido al alto número de instituciones públicas que participan en los trámites. Todos esos factores complican los trámites y abren el camino a un alto nivel de corrupción. El folleto pretende dar a los ciudadanos los instrumentos y los conocimientos necesarios para no tener que someterse a prácticas corruptas. Los solicitantes puede basarse en cualquier desvío de la descripción oficial de los trámites detallados en el folleto para responsabilizar a los funcionarios.

El folleto fue publicado en febrero de 2002 y se distribuyeron 15.000 ejemplares con carácter gratuito entre los ciudadanos y entre ONG, municipios, arquitectos, ingenieros y abogados. Ha servido como punto único de referencia para los ciudadanos al aclarar los distintos documentos, etapas y tasas que se requieren para completar los trámites. También ofrece consejos para ayudar a los ciudadanos a evitar la corrupción.

El folleto recibió amplia atención en los medios de información. Los medios libaneses han sido bastante activos a lo largo de todo el período de posguerra en la divulgación de prácticas corruptas. También han ayudado a promover y distribuir el folleto. Todos los diarios importantes informaron sobre él y esto hizo que en las diversas regiones del Líbano hubiera una elevada demanda. Los canales de televisión locales y los boletines de centros de investigación distribuidos a ONG y municipios han hablado sobre el folleto.

Las conclusiones de las investigaciones acerca de las causas de la corrupción en el proceso de concesión de licencias se presentaron en un informe a varias oficinas del Gobierno, incluida la Oficina del Ministro de Estado de Reforma Administrativa y a la Dirección de Planificación Urbana, así como a la Asociación de Arquitectos e Ingenieros y el Parlamento.

## ***Repercusiones en los derechos humanos y retos***

La corrupción sigue siendo un problema considerable en el Líbano. La iniciativa de la Asociación intentó hacer frente a parte de ella centrándose en las sollicitu-

des de licencias de obras. El folleto ha dado a los ciudadanos los medios necesarios para combatir la corrupción exponiendo claramente sus derechos ante las instituciones del Estado. También ha fortalecido el derecho de los ciudadanos a la información haciendo que los trámites sean más transparentes. En última instancia, el folleto sensibilizó a los ciudadanos acerca de los trámites y les permitió resistirse a la corrupción.

Desde la publicación del folleto sobre licencias de obras, la Asociación ha hecho del acceso a la información una de sus prioridades. Ello ha llevado a la celebración de talleres y la producción de publicaciones sobre el acceso a la información y a informes nacionales sobre el acceso a la información en la región árabe. La Asociación también ha preparado un proyecto de ley sobre el acceso a la información. Entre otras actividades, ha creado un sitio web para Oriente Medio y África del Norte que ofrece material de referencia sobre acceso a la información y ayuda a los activistas de la región a establecer redes y a presionar para que se promulgue legislación al respecto. En 2004, la Asociación también publicó *El derecho a saber*, primer estudio comparativo del acceso a la información en la región, que abarca a Palestina, Egipto, el Líbano, el Yemen, Bahrein, Argelia y Marruecos.

El efecto del folleto podría aumentarse mediante una alianza entre la Asociación y algún organismo del Estado, que diese mayor difusión a la publicación y preparase más guías y manuales sobre otros trámites administrativos.

## **C. Transparencia en el gasto público mediante la auditoría social participativa – India**

### ***Exposición***

La corrupción y la falta de transparencia son comunes en los gobiernos locales de la India y tienen efectos muy negativos para los trabajadores rurales y los agricultores. Los funcionarios locales corruptos ponen en peligro los medios de sustento de los pobres al desviar recursos destinados a proyectos de desarrollo, obras públicas o sueldos de trabajadores. En esos casos, los fondos públicos son gestionados sin transparencia ni rendición de cuentas, y sin apenas esfuerzo alguno por incluir a los ciudadanos en el diseño y la ejecución de los proyectos de desarrollo. Hasta hace poco, no era habitual que los estados de la India publicasen documentos oficiales sobre presupuestos y proyectos públicos; a menudo incluso se oponían activamente a los esfuerzos de la sociedad civil y el público por acceder a esa información.

Las prácticas corruptas y el abuso de poder, de cargo o de privilegios violan el derecho de las personas a participar en el desarrollo económico, social, cultural y político y a contribuir a él y disfrutar de él. Las prácticas corruptas también infringen el derecho a un nivel de vida adecuado para todas las personas y su familiares, lo que comprende alimentos, vestido y vivienda adecuados, y a la mejora continua de las condiciones de vida.

## **Respuesta**

La práctica de las auditorías sociales está motivada por la convicción de que las prácticas corruptas van en contra de la protección de los derechos humanos y dejan sin poder a los pobres. Específicamente, la falta de transparencia y rendición de cuentas en el uso de fondos públicos obstaculiza los esfuerzos encaminados a proteger los derechos de los pobres. Para hacer frente a la falta de transparencia y responsabilidad en el gobierno local, Mazdoor Kisan Shakti Sangathan (MKSS) y sus asociados promovieron el derecho a la información, incluido el derecho a consultar y copiar documentos oficiales, como uno de sus instrumentos básicos para combatir el abuso de poder y la corrupción. Además, los activistas sociales reconocieron la importancia de explicar a los pobres que el derecho a la información no era un concepto abstracto sino que tenía repercusiones prácticas y estaba íntimamente vinculado a sus medios de sustento y su supervivencia. Se introdujeron las audiencias públicas como instrumento participativo de la auditoría social a fin de someter a escrutinio los proyectos y los gastos públicos.

## **Diseño**

MKSS es una organización de trabajadores y agricultores dedicada a garantizar condiciones laborales y jornales justos para los trabajadores asalariados y los agricultores. Su estrategia de auditoría social tomó forma en 1994 y 1995, cuando los activistas sociales examinaron los archivos de los gobiernos locales en nombre de los trabajadores de proyectos de obras públicas a los que se había denegado el pago del salario mínimo reglamentario establecido para esos proyectos. Se dijo a los trabajadores que, según los registros oficiales, no habían completado los trabajos requeridos y por lo tanto no se les podía pagar el salario mínimo. Aunque se denegó a los activistas el acceso a esos registros, éstos llevaron a cabo sus propios estudios independientes y presentaron los datos a los trabajadores en una serie de audiencias públicas. También presentaron pruebas convincentes de la corrupción de los funcionarios locales, incluidos pagos por dispensarios, escuelas y retretes públicos que nunca se construyeron, por trabajadores que llevaban mucho tiempo fallecidos y por socorro de emergencia que nunca llegó.

Tras esta experiencia, los activistas sociales recurrieron a las audiencias públicas como instrumentos de auditoría social del gasto del Gobierno. En primer lugar, se recoge información y después se celebran audiencias públicas para verificar la información que consta en los documentos oficiales. Cualquiera puede asistir a las reuniones, que son presididas por un grupo de personas respetadas de dentro y fuera de la zona. La información que se debate en las reuniones se divulga por adelantado y el propósito es comprobar públicamente la "verdad". Ante los reunidos se exponen los detalles de los proyectos de desarrollo, sus plazos, los métodos de ejecución, los presupuestos y los resultados que figuran en los registros oficiales de gastos y otra documentación de apoyo. Se invita a los funcionarios a asistir y se pide a la población local que dé testimonio y que señale las discrepancias entre los registros oficiales y su propia experiencia como trabajadores en proyectos de obras públicas, solicitantes de planes contra

la pobreza con prueba de medios y consumidores en las tiendas que expendían raciones. A lo largo de los años, los campesinos han señalado discrepancias como la inclusión de personas fallecidas en las nóminas, la falsificación de recibos de pago y obras públicas, como carreteras, que nunca se construyeron.

## **Ejecución**

Los activistas sociales han recurrido a tácticas de movilización y acción pública en su lucha contra la corrupción en el gasto público. Con el lema “Nuestro dinero - nuestras cuentas”, los activistas sociales y los campesinos han exigido a los administradores locales que les rindan cuenta de los gastos en proyectos de desarrollo de su región. Han solicitado tener acceso a facturas, vales, recibos, autorizaciones, evaluaciones y cuentas verificadas de los gobiernos locales para saber cómo se ha gastado el dinero público. Las audiencias públicas han intentado convertir “a los sujetos en ciudadanos y a los receptores en agentes”. Aunque muchos campesinos son analfabetos, gracias a las audiencias públicas en directo tienen la capacidad de interrogar cara a cara a sus representantes y hacerlos responsables con arreglo a las pruebas.

La práctica de las auditorías sociales se enfrentó a la resistencia de los gobiernos locales. La administración local a menudo denegaba a los activistas sociales el acceso a documentos como facturas y vales, a pesar de lo cual se siguieron celebrando audiencias públicas. En una de esas audiencias, algunas personas atestiguaron que los funcionarios locales se habían apropiado de fondos a título de comisión por una donación de viviendas oficiales a familias locales. A las 48 horas de divulgarse esa información, los fondos fueron devueltos a las familias.

Reconociendo la importancia de la legislación para garantizar el derecho a la información, los activistas sociales iniciaron también una campaña pidiendo leyes sobre el derecho a la información. En abril de 1995, el gobierno de Rajastán anunció a la Asamblea Legislativa que permitiría el acceso de los ciudadanos a información sobre todas las obras locales de desarrollo, pero no adoptó medidas al respecto. Un año más tarde, en abril de 1996, se organizó una sentada indefinida o *dharna* para exigir al gobierno del estado que diese órdenes ejecutivas para dar un acceso limitado a la información sobre los gastos locales de desarrollo. El gobierno publicó una orden de inspección de documentos pertinentes sobre el pago de tasas, que fue rechazada por los activistas pues no permitía hacer fotocopias de esos documentos. En 1996, se inició la Campaña Nacional por el Derecho de los Ciudadanos a la Información y se celebró otra serie de *dharnas*, que llegaron hasta la capital del estado y prosiguieron durante 52 días. Al final de ese período, el gobierno del estado confirmó el derecho a fotocopiar los documentos oficiales pertinentes.

Tras amplias consultas entre MKSS, otros agentes de la sociedad civil y el gobierno, se aprobó en 2000 la Ley sobre el derecho a la información en Rajastán, que entró en vigor en enero de 2001.



## ***Repercusiones en los derechos humanos y retos***

Las auditorías sociales revelaron prácticas fraudulentas de políticos locales, ingenieros particulares y contratistas de la administración, que en algunos casos condujeron a restituciones voluntarias de fondos. Esos esfuerzos dieron resultados concretos y beneficiaron a los pobres: se devolvieron fondos malversados, se terminaron proyectos, mejoró la prestación de servicios y se impusieron sanciones administrativas o legales a funcionarios corruptos.

Un aspecto importante es que la práctica de las auditorías sociales sensibilizó a la sociedad civil, los políticos y los ciudadanos sobre el vínculo entre la corrupción, el derecho a saber y el derecho a un medio de subsistencia. Un movimiento popular nacional desencadenó un amplio debate y la reivindicación a escala nacional del derecho de los ciudadanos a consultar los archivos oficiales, lo que contribuyó a la adopción de leyes sobre el derecho a la información en nueve estados y a la Ley sobre el derecho a la información de 2005, que se aplica en todos los estados de la India. Esa ley gobierna el acceso del público a la información y prescribe penas para los funcionarios públicos que denieguen ese acceso.

De todos modos, los activistas reconocen que la transparencia no es más que un paso para garantizar que los pobres tengan una influencia significativa en los procesos de adopción de decisiones en las políticas de desarrollo. Además de garantizar el derecho a la información, es fundamental consultar a la población sobre cómo debe ser gobernada. Ello exige un compromiso sostenido y alcanzar el derecho a la participación tanto en la formulación como en la aplicación de políticas.

## **D. Lucha contra el soborno en la sanidad pública – Polonia**

### ***Exposición***

La corrupción en el sector de la salud se debe a varios factores, entre ellos la falta de normas claras para evaluar la actuación profesional de los proveedores, la falta de una supervisión efectiva y la ausencia de seguimiento. En Polonia, los sobornos son comunes en el sistema médico y de atención sanitaria. A finales de los años noventa, tuvieron gran difusión varios informes realizados por el organismo superior de auditoría de Polonia, la Cámara Superior de Control, y el Banco Mundial en los que se estudiaba la prevalencia de la corrupción en el sector de la salud. Las encuestas realizadas por la Fundación Batory también sugerían el alcance del problema. Según una encuesta realizada en 2001, los médicos eran percibidos como el grupo profesional más corrupto y, en 2003, la sanidad era percibida como el segundo sector más corrupto; el 61% de los pacientes reconocían ofrecer sobornos a los médicos. Los bajos sueldos de los profesionales sanitarios combinados con una falta de capacitación ética, la falta de transparencia del sistema de financiación por los Servicios Nacionales de Salud y la deficiente financiación de los centros de salud abonaban el terreno para que prosperase el soborno.



La prevalencia del soborno en la sanidad pública hace que la práctica sanitaria viole el derecho de toda persona al disfrute del más alto grado posible de salud física y mental. El soborno crea discriminación en el acceso a la atención médica en favor de los pacientes que tienen capacidad para pagarlo.

### **Respuesta**

La prevalencia de la corrupción en la sanidad pública debía abordarse por varios métodos distintos. Además de una legislación apropiada que prohibiese los sobornos en el sector sanitario, el reconocimiento por la sociedad del problema era indispensable, al igual que el establecimiento de alianzas entre activistas sociales, los medios de información y la profesión médica. Además, se necesitaban mecanismos de gobernanza apropiados para inyectar responsabilidad y transparencia en la gestión de los servicios públicos. En 2001, el establecimiento del Grupo de Trabajo sobre Medicina, formado por activistas civiles y de derechos humanos, médicos, periodistas y representantes del Gobierno, inició el debate público sobre los sobornos en el sector de la salud. El Grupo de Trabajo dirigió campañas de concienciación del público y elaboró normas de buen gobierno para la gestión de los servicios sanitarios, incluida la gestión de las listas de espera de los servicios de salud especializados.

### **Diseño**

El establecimiento del Grupo de Trabajo en 2001 tuvo lugar a raíz de varios informes que recibieron gran difusión y que generaron un amplio debate sobre la corrupción en el sector sanitario. La auditoría de centros de salud realizada por la Cámara Superior de Control concluyó que se violaba el derecho legal de los pacientes a la atención sanitaria gratuita en 37 de 50 centros de salud, y la participación económica de los pacientes estaba tan extendida que no había intento alguno de ocultarla. La participación incluía contribuciones a colectas públicas o se debía a decisiones de los centros de salud de cobrar ciertos servicios. Además, el carácter voluntario de los pagos a menudo era dudoso. En 1999, el Banco Mundial informó también de que los pagos extraoficiales eran moneda corriente en el sistema médico y sanitario de Polonia. Entre esos pagos figuraban desde pequeños regalos posteriores a una consulta médica o la entrega de cantidades para recibir tratamiento con más rapidez, hasta grandes sobornos a cambio de operaciones quirúrgicas y otros tratamientos.

En enero de 2000, la Fundación Batory y la Fundación Helsinki para los Derechos Humanos, una organización de derechos humanos de Polonia, establecieron un programa anticorrupción conjunto. Su programa pretendía cambiar la actitud de los ciudadanos hacia la corrupción publicando informes y patrocinando campañas de sensibilización. En 2001, el programa anticorrupción estableció un grupo de trabajo formado por médicos y encargado de abordar los problemas éticos en la sanidad pública y mejorar el acceso a los servicios médicos.

El Grupo de Trabajo está formado por periodistas, representantes del Fondo Nacional de Salud, la Fundación Helsinki para los Derechos Humanos, la Cámara

de Médicos de Polonia, el Banco Mundial y la Fundación Batory. En 2001, el Grupo de Trabajo preparó dos seminarios, seguidos por la publicación de sendos informes: *Opiniones de pacientes y médicos sobre la corrupción en la sanidad pública* y *Aspectos institucionales de los pagos extraoficiales en la atención sanitaria en Polonia*. Esos informes se vieron acompañados por una serie de artículos en la prensa sobre la falta de ética en la conducta del personal médico en todo el país, que desencadenaron el debate y llevaron la cuestión al orden del día de las conferencias organizadas por asociaciones médicas. Los informes recibieron una respuesta negativa de ciertos sectores de la comunidad sanitaria, que ponían en duda la fiabilidad y la información que contenían. En un esfuerzo por facilitar el debate con el sector sanitario, la Fundación Batory organizó en 2002 un taller para 11 médicos, 15 representantes de fondos sanitarios y 13 periodistas especializados en atención de salud.

## **Ejecución**

Desde su establecimiento, el Grupo de Trabajo ha iniciado el debate público sobre la corrupción en el sector sanitario, ha determinado los ámbitos del sector afectados por la corrupción y ha formulado propuestas. Un elemento importante de su labor fue el proyecto "Listas de espera con humanidad", que se proponía mejorar el acceso a los servicios de especialidades médicas. Los sobornos relacionados con las listas de espera para los servicios de especialidades médicas están particularmente extendidos debido a la escasez de esos servicios y a la urgencia de las necesidades de los pacientes. Por ejemplo, la encuesta de 2003 realizada por la Fundación mostraba que la razón que con mayor frecuencia citaban los pacientes para ofrecer sobornos era evitar largas listas de espera para una operación quirúrgica o para obtener un certificado de enfermedad.

La primera reglamentación oficial sobre la gestión de las listas de espera se adoptó en 1998. Obligaba a los hospitales a mantener "listas de espera" y a registrar a los pacientes con derecho a recibir tratamiento pero que no podían ser admitidos de inmediato. Sin embargo, la reglamentación establecía normas para la gestión de las listas. Respondiendo a la necesidad de mayor transparencia, el Grupo de Trabajo lanzó el proyecto piloto "Listas de espera para cirugía", que intentaba establecer listas oficiales en los departamentos de cardiología. En 2002, el Grupo de Trabajo realizó y publicó un examen de las prácticas internacionales en la gestión de los servicios de especialidades médicas y las listas de espera. También envió un cuestionario a 120 departamentos de cardiología con preguntas acerca de sus prácticas actuales en relación con las listas de espera. Respondieron alrededor del 40% de los centros de salud, y el 70% de éstos afirmaron que mantenían listas de espera oficiales. La mayoría, el 68%, afirmó que las listas estaban basadas en criterios médicos claros, pero sólo el 23% dijo que esos criterios eran públicos y estaban a disposición de los pacientes.

El Grupo de Trabajo también intensificó el diálogo con el Ministerio de Salud para contribuir a los debates en el Gobierno sobre la enmienda de la Ley de organizaciones de gestión sanitaria. En particular, propuso que la Ley estableciera criterios claros para las listas de espera, garantizase el derecho del público

a acceder a la información y previese la supervisión por los ciudadanos de los tiempos de espera.

En 2003, el Ministerio estableció un departamento consultivo de expertos, que incluía a miembros del Grupo de Trabajo, para que elaborarse un sistema de gestión de las listas de espera de pacientes para servicios médicos especializados. En 2004, el Grupo de Trabajo elaboró un proyecto de reglamento sobre listas de espera públicas para los servicios médicos racionados, que fue incluido en la Ley sobre instituciones de atención sanitaria adoptada por el Parlamento. A raíz de los cambios legislativos, los proveedores financiados por el Fondo Nacional de Salud deben establecer un registro de pacientes en lista de espera y adoptar criterios transparentes para su gestión.

### ***Repercusiones en los derechos humanos y retos***

La labor del Grupo de Trabajo ha concienciado al público acerca de las consecuencias negativas del soborno en la prestación de servicios sanitarios. También ha impulsado el debate dentro de la comunidad médica y es en gran medida responsable de que el Gobierno haya adoptado criterios claros para la gestión de las listas de espera.

El Grupo de Trabajo ha proseguido su labor y ha elaborado una lista de verificación con el fin de evaluar los cambios en la legislación provisional sobre atención sanitaria en lo que atañe a sus repercusiones para las prácticas corruptas. También ha definido las esferas en el proyecto de ley del Gobierno sobre atención sanitaria financiada con fondos públicos que puedan abrir oportunidades a las prácticas corruptas. En 2005, el Grupo de Trabajo elaboró un modelo de procedimientos para cubrir los puestos directivos en el servicio sanitario, especialmente los puestos de jefes de departamento en centros de salud y hospitales. También está preparando criterios para evaluar de forma equitativa a los candidatos a esos puestos.

## **E. Reforma municipal para combatir la corrupción y mejorar la prestación de servicios – Bolivia**

### ***Exposición***

A mediados de los años ochenta, la corrupción impregnaba todas las esferas del gobierno municipal en la capital de Bolivia, La Paz, desde la prestación de servicios hasta la ejecución de obras públicas, la inspección de mercados municipales y la concesión de permisos y licencias. La corrupción generalizada había producido tal deterioro institucional que la autoridad municipal prácticamente había desaparecido. Esta situación se vio agudizada por la grave crisis económica que atravesaba Bolivia y por el mal estado de las finanzas de las ciudades, causado por los recortes en la asistencia económica del gobierno nacional y el agotamiento de los ingresos municipales. En plena crisis económica, los sueldos de los empleados municipales de La Paz sufrieron una considerable erosión a causa de la hiperinflación, que alcanzaba el 26.000%. La ciudad estaba al borde

de la ruina financiera; solamente su nómina mensual superaba los ingresos mensuales en un 20%.

El declive de las instituciones municipales y la gestión fraudulenta de los recursos públicos pusieron en peligro la capacidad del municipio para garantizar derechos humanos como el derecho a la salud, a una vivienda adecuada, a la alimentación y a una educación de calidad.

### ***Respuesta***

El amplio esfuerzo por combatir la corrupción en La Paz se lanzó con el objetivo de mejorar la prestación de servicios municipales. Las deficiencias observadas en la prestación de servicios, la terminación de obras públicas y el cobro de ingresos casi siempre estaban asociados a la corrupción. La corrupción era un problema sistémico, más que un problema debido a personas corruptas. Se trataba de un fenómeno profundamente arraigado en la cultura política de la ciudad. Por consiguiente, era importante emprender una reforma amplia y conseguir la participación de los empleados municipales en el esfuerzo. Además, tras décadas de gobierno autoritario, la debilidad de la sociedad civil y la escasa demanda ciudadana en favor de medidas contra la corrupción suponían un obstáculo para el movimiento de reforma.

Los dirigentes municipales elegidos en 1985 emprendieron un amplio proceso de reforma que abordó varios aspectos de los asuntos municipales: corrupción en el cuerpo de policía, el servicio de obras públicas y construcciones del municipio, las adquisiciones, los impuestos y la concesión de licencias y permisos.

### ***Diseño***

En 1985, los habitantes de La Paz eligieron por primera vez en 40 años su gobierno municipal. Resultó elegido alcalde Ronald MacLean-Abaroa, que prometió mejorar la prestación de servicios municipales. Una de las primeras medidas del gobierno municipal contra la corrupción fue conseguir la participación de los empleados municipales. Los funcionarios municipales participaron en talleres y debates encaminados a diagnosticar la naturaleza y el alcance de la corrupción. En primer lugar, se presentó en los talleres el estudio de una fructífera campaña contra la corrupción que se había realizado en otro país. A continuación los participantes debatieron un marco abstracto relacionado con las causas y las manifestaciones de la corrupción. Esas dos actividades pretendían alentar a los participantes a analizar de forma objetiva el problema de la corrupción. Por último, los participantes hicieron un ejercicio de autoanálisis y autoprescripción. Los talleres aprovecharon los conocimientos y la experiencia de los funcionarios para determinar cuáles eran los problemas sistémicos. Los empleados a menudo informaron acerca de prácticas fraudulentas, incluso en casos en los que su conocimiento íntimo de los hechos resultaba incriminatorio.

Por otro lado, se solicitó la contribución de los ciudadanos para determinar el alcance de la corrupción. Por ejemplo, se llevaron a cabo encuestas para determi-

nar las prioridades de los ciudadanos en materia de obras públicas. Las encuestas encontraron importantes diferencias entre las prioridades de la población y las recomendaciones de los funcionarios municipales. A menudo éstos sugerían obras públicas en zonas escasamente pobladas, que permitirían construir nuevos edificios en lugar de prestar servicios a los barrios ya existentes. Así, se hizo evidente que el personal municipal tenía sus propias prioridades, motivadas por los intereses de los constructores y promotores privados. Se realizaron encuestas similares sobre distintas políticas municipales.

Después de esa labor de diagnóstico y de contribución ciudadana, el municipio también intentó conseguir fondos internacionales para poder costear los sueldos de los empleados e invertir en proyectos de desarrollo.

### ***Ejecución***

Los esfuerzos de los dirigentes municipales de La Paz contra la corrupción afectaron a varias esferas de gobierno municipal. En primer lugar, se liberalizó el proceso de concesión de permisos y licencias de obras. También se reformó el sistema de solicitud de permisos. Se creó un registro único para todas las solicitudes de permisos y licencias, gestionado por funcionarios que no intervenían en la concesión. Además, para aumentar la transparencia, se imprimió y difundió ampliamente un manual para informar a los ciudadanos sobre las tasas de los permisos de obras, los trámites de solicitud de distintos servicios, qué organismo era responsable de cada servicio y cuánto tiempo llevaba prestar cada servicio.

En segundo lugar, se hizo un esfuerzo por reducir la corrupción en la oficina municipal de obras públicas, en la que trabajaban 4.000 empleados y de la cual se sustraían habitualmente maquinaria, piezas y combustible. Se modificó la función principal de esta oficina de modo que pasase a realizar reparaciones de emergencia, pero no grandes proyectos de construcción. Las grandes obras públicas se contrataban en el exterior con arreglo a un proceso basado en incentivos que vinculaba los pagos al logro de objetivos y a la conclusión satisfactoria de los proyectos. La oficina de obras públicas se transformó en un organismo de reglamentación que funcionaba con arreglo a este proceso basado en incentivos.

En tercer lugar, un conjunto de iniciativas contra la corrupción ayudaron a simplificar el sistema fiscal, recortando el número de impuestos desde 126 hasta 7, con el fin de restringir las oportunidades de connivencia entre recaudadores de impuestos y propietarios, contratar a jóvenes bolivianos en el servicio municipal y aumentar los sueldos gracias a la asistencia internacional. Además, a lo largo de todas las actuaciones, los dirigentes municipales informaron al público sobre los progresos realizados en la lucha contra la corrupción.

Sin embargo, el esfuerzo por reducir la corrupción en el cuerpo de policía topó con importantes obstáculos y en última instancia fracasó. Una de las responsabilidades primordiales de la policía de La Paz era patrullar el mercado público para cobrar tasas en los puestos de venta, supervisar el mantenimiento de las normas

de higiene y vigilar la exactitud de los pesos y medidas. Con el tiempo, se había llegado a una cultura en la que los agentes de policía suplementaban sus sueldos mediante pagos de los comerciantes. La corrupción en el cuerpo de policía tenía como consecuencia una disminución de los ingresos municipales, infracciones de las normas de higiene y fraudes a los consumidores por el falseamiento de los pesos y medidas.

A pesar de ello, el plan por el que se preveía despedir a los agentes de policía corruptos y a sus supervisores fue objeto de sabotaje. Las familias de los policías se opusieron a la nueva política. Además, los comerciantes de los mercados no acogieron favorablemente el cambio de situación, temiendo que las prácticas futuras fueran aún peores. Ni los comerciantes ni los residentes percibían la corrupción como un problema para su vida cotidiana. El alcalde y su equipo no habían sabido transmitir debidamente a los ciudadanos los beneficios tangibles que tendría reducir la corrupción en la policía: menores impuestos, pesos y medidas justos para los consumidores, y alimentos sin peligro para las familias y los niños. No habían realizado estudios apropiados para conocer qué aspectos del mercado público eran importantes para los ciudadanos y después hacer comprender a la población el valor de las medidas contra la corrupción como medio para conseguir esos objetivos. El resultado fue que el plan no se llevó a cabo por que el alcalde no resultó reelegido en las siguientes elecciones.

### ***Repercusiones en los derechos humanos y retos***

El alcalde de La Paz y su equipo hicieron grandes progresos. Durante sus cinco años en el cargo, la corrupción se redujo en gran medida y los donantes extranjeros aportaron fondos que permitieron aumentar los sueldos de los funcionarios. Otro aspecto importante es que los ingresos municipales y las inversiones en obras públicas se multiplicaron por diez. Gracias al aumento de los ingresos de la ciudad, mejoró la prestación de los servicios municipales.

Sin embargo, la sostenibilidad de estos logros quedó en entredicho cuando Ronald MacLean-Abaroa no resultó reelegido y sus sucesores dismantelaron algunas de sus iniciativas contra la corrupción y socavaron la eficacia de la administración con el nepotismo y los nombramientos políticos. En 1995, la corrupción casi había regresado a los niveles anteriores a 1985. Resulta evidente que los esfuerzos de finales de los años ochenta no estaban respaldados por un sistema de frenos y contrapesos apoyados por el conjunto de la sociedad. El público no había sido suficientemente educado acerca de las consecuencias de la corrupción, por lo que había una escasa demanda de los ciudadanos en relación con el deber de rendir cuentas. Una mayor participación del público podría haber creado los frenos y contrapesos necesarios para una reforma sostenible. Por ejemplo, los grupos profesionales, los medios de información y las asociaciones de vecinos podían haber apoyado esas iniciativas.

Sin embargo, es importante destacar que la batalla contra la corrupción es un proceso a largo plazo y que lleva muchos años instilar una cultura cívica que valore la rendición de cuentas y la transparencia. Ronald MacLean-Abaroa fue el

primer alcalde elegido democráticamente en la ciudad en 40 años y, aunque no resultó elegido de nuevo en 1991, sí lo fue en 1996 cuando se presentó en una plataforma reformista. Para entonces, las asociaciones de vecinos y los agentes civiles habían cobrado más fuerza y tenían más capacidad para impulsar los esfuerzos contra la corrupción desempeñando un papel de supervisión.

## **F. Combatir la corrupción por el lado del suministro: lucha contra el soborno por las empresas que reciben apoyo de los organismos de crédito a la exportación – OCDE**

### ***Exposición***

Los gobiernos a menudo prestan apoyo mediante créditos y seguros a las empresas nacionales para que exporten bienes e inviertan en los países en desarrollo, actividades que se consideran arriesgadas en una financiación institucional convencional. Ese apoyo es gestionado por los denominados organismos de crédito a la exportación, que suelen ser instituciones públicas o con un mandato público. Su principal actividad consiste en ofrecer crédito a la exportación a las empresas que realizan negocios en países pobres y en desarrollo cuando el comprador extranjero de bienes o servicios exportados tiene autorización para aplazar los pagos. Como resultado de esas operaciones, en 1999 los créditos a la exportación que contaban con apoyo oficial representaron el 19% de la deuda total de los países en desarrollo y los países con economías en transición, y casi la mitad de la deuda de esos países a acreedores oficiales. Sin embargo, muchos de los contratos apoyados por los organismos de crédito a la exportación se consiguen sobornando a funcionarios extranjeros. El resultado es que la deuda de los países pobres en desarrollo incluye también el costo del soborno.

El soborno de funcionarios extranjeros en las transacciones comerciales internacionales tiene una repercusión muy negativa en la protección de los derechos humanos. Supone una amenaza para el derecho al desarrollo al agravar la carga de la deuda de los países pobres. Además, promueve una cultura de la impunidad en ambas partes de la transacción.

### ***Respuesta***

En 1999 entró en vigor el Convenio de lucha contra la corrupción de agentes públicos extranjeros en las transacciones comerciales internacionales, de la OCDE. El Convenio, no obstante, no contiene disposiciones sobre las responsabilidades específicas de los organismos de crédito a la exportación y las empresas a las que apoyan con el fin de impedir el soborno. En 2000, la OCDE comenzó a elaborar normas de buen gobierno específicamente destinadas a los organismos de crédito a la exportación. Con ello reconocía el enorme efecto que tienen las prácticas de esos organismos en las oportunidades de desarrollo de los países pobres y en desarrollo, habida cuenta de que son escasas las empresas extranjeras que están dispuestas a trabajar en esos países si no cuentan con apoyo oficial. En 2000, por ejemplo, el apoyo que se concedió para las exportaciones



y la inversión en los países pobres representó el 80% de la financiación privada a esos países.

La OCDE también reconoció que los sobornos que pagaban los clientes de los organismos de crédito a la exportación generaban un importante obstáculo para el desarrollo. En primer lugar, es poco probable que los proyectos de inversión cuyo contrato se ha obtenido mediante soborno estén basados en necesidades objetivas, sino más bien en los intereses de los funcionarios corruptos. En segundo lugar, los sobornos a menudo terminan incorporándose a la deuda oficial del país. Si el país importador no puede pagar la compensación al organismo de crédito a la exportación, la cantidad adeudada suele sumarse a la deuda bilateral oficial de ese país. El resultado es que los contribuyentes del país importador probablemente habrán de pagar por malos proyectos de inversión y por los sobornos abonados por la empresa exportadora que recibe apoyo del organismo de crédito a la exportación.

El Grupo de Trabajo de la OCDE sobre créditos a la exportación y garantías de crédito reconoció el grave daño económico, social y político que se hace a los países que reciben exportaciones contaminadas por la corrupción. Por consiguiente, inició un proceso de propuesta de normas y solicitó la participación de los organismos de crédito a la exportación de sus Estados miembros en los debates a fin de elaborar una respuesta a nivel de toda la OCDE.

### ***Diseño***

El Convenio de lucha contra la corrupción de agentes públicos extranjeros en las transacciones comerciales internacionales ha sido ratificado por los 30 Estados miembros de la OCDE y otros siete signatarios no miembros de la organización. Según el Convenio, la corrupción de agentes públicos extranjeros con el fin de obtener contratos de exportación o de inversión constituye un delito. Los contratos obtenidos de ese modo se considerarán nulos o estarán sujetos a la anulación. Antes de la entrada en vigor del Convenio en febrero de 1999, el soborno de funcionarios extranjeros no era ilegal en muchos países exportadores. De hecho, a menudo podía deducirse de los impuestos.

En virtud del Convenio, los Estados Partes se han comprometido a adoptar medidas efectivas para impedir, prevenir y combatir esos sobornos y para denegar todo subsidio u otras ayudas públicas a los que los cometen. El Convenio estableció el Grupo de Trabajo sobre corrupción en las transacciones comerciales internacionales, que se ocupa de examinar la conformidad de la legislación contra la corrupción de cada una de las partes con el Convenio y su efectividad en la práctica. El Grupo de Trabajo también formula recomendaciones y prepara informes sobre cada Estado Parte. Además, en 1997, el Consejo de la OCDE publicó una Recomendación revisada sobre la lucha contra la corrupción en las transacciones comerciales internacionales, que tiene por objeto conseguir la denegación de subvenciones y otras ayudas oficiales a empresas que practican el soborno y descalificarlas para la participación en contratos públicos.



En 2000, en un esfuerzo por hacer frente al reto concreto de aplicar el Convenio de lucha contra la corrupción a las transacciones comerciales que se benefician de créditos oficiales a la exportación y apoyo en materia de seguros, el Grupo de Trabajo de la OCDE sobre créditos a la exportación y garantías de crédito publicó una Declaración de Acción sobre la corrupción y los créditos a la exportación con apoyo oficial. La Declaración de Acción insta a los organismos de crédito a la exportación a lo siguiente: i) informar a los exportadores de las consecuencias legales del soborno en las transacciones internacionales; ii) invitar al exportador a declarar que el contrato que ha de ser garantizado o asegurado no se ha obtenido mediante sobornos u otras prácticas corruptas; iii) negarse a aprobar créditos u otras ayudas cuando existan pruebas creíbles de corrupción; y iv) adoptar medidas apropiadas contra una empresa cuyas prácticas corruptas hayan sido demostradas una vez concedido el crédito, como denegar nuevos pagos, exigir el reembolso de las cantidades entregadas y transmitir las pruebas pertinentes a las autoridades nacionales de aplicación de la ley.

### *Ejecución*

En 2002, el Grupo de Trabajo llevó a cabo una encuesta sobre las medidas adoptadas para combatir la corrupción en los créditos a la exportación con apoyo oficial. Transparency International también pidió información a sus delegaciones nacionales en los Estados miembros de la OCDE y recibió datos similares, que transmitió al Grupo de Trabajo.

La encuesta abarca las medidas que han adoptado los organismos de crédito a la exportación para cumplir sus obligaciones en relación con la Declaración de Acción, los procedimientos que han establecido para tratar los presuntos casos de corrupción y detalles sobre sus experiencias reales en materia de corrupción. Se recibieron respuestas de 30 organismos de crédito a la exportación de 28 Estados miembros de la OCDE. La encuesta mostró que los organismos de crédito a la exportación habían comenzado a adoptar algunos procedimientos de lucha contra la corrupción, pero que ese esfuerzo fue desigual entre unos países y otros y no siempre exhaustivo dentro del mismo país. Por ejemplo, todos los organismos salvo cuatro informan actualmente a los solicitantes sobre las consecuencias legales del soborno en las transacciones comerciales internacionales. Todas menos dos también han adoptado la medida adicional, recomendada en la Declaración de Acción de la OCDE en 2000, de introducir un procedimiento de garantía que invite a las empresas a declarar que ni ellas mismas ni ningún agente que actúe en su nombre ha practicado o practicará el soborno en la transacción que recibe apoyo del organismo de crédito a la exportación.

En cambio, uno de cada tres organismos encuestados no había aplicado el tercer paso de la Declaración de Acción, a saber convertir en práctica institucional la retirada del apoyo a las transacciones si existen pruebas suficientes de corrupción. De igual modo, nueve organismos seguían sin denegar compensación a las empresas contra las que había pruebas legales de prácticas corruptas. Además, 16 de los organismos encuestados no se habían comprometido a intentar recuperar las cantidades entregadas a empresas condenadas por corrupción. Doce

no habían institucionalizado el requisito de informar a las autoridades nacionales competentes si tenían pruebas suficientes de corrupción después de haber prestado su ayuda. Además, muchos organismos no habían adoptado la práctica de revelar los nombres de los solicitantes, las cantidades solicitadas y los países a los que se prestarían los bienes y servicios.

En noviembre de 2003, el Grupo de Trabajo de la OCDE publicó 11 propuestas de prácticas óptimas para desalentar y combatir la corrupción en los créditos a la exportación con apoyo oficial y recomendó que se adoptaran como práctica oficial en todos los organismos de crédito a la exportación. Esa recomendación estaba basada en lo que ya se practica en algunos de esos organismos, lo que demuestra que, si están dispuestos, los organismos de crédito a la exportación son capaces de combatir la corrupción mediante prácticas innovadoras y constructivas. Algunas de esas prácticas óptimas se apoyan en las medidas incluidas en la Declaración de Acción de 2000, por ejemplo exigir que las empresas firmen una “declaración de no corrupción” para obtener el apoyo de un organismo de crédito a la exportación. Entre otras medidas cabe citar las siguientes: imponer un límite máximo del 5% del costo de un proyecto para las comisiones de los agentes empleados por empresas que reciben crédito oficial; mejorar la debida diligencia en relación con las comisiones de agentes que superen el máximo del 5%; exigir que las empresas proporcionen los detalles del agente en todas las solicitudes al organismo de crédito a la exportación si la comisión supera ese umbral; exigir que las empresas declaren en sus solicitudes si han sido rechazadas por alguna institución financiera multilateral o bilateral en contratos con esa institución o si han sido declaradas culpables de corrupción por un tribunal nacional; y suspender el apoyo cuando haya “pruebas suficientes” de corrupción.

### ***Repercusión en los derechos humanos y retos***

La Declaración de Acción de la OCDE sobre la corrupción y las propuestas de prácticas óptimas constituyen un importante avance en el reconocimiento de la importancia de los organismos de crédito a la exportación en la lucha contra el soborno y en la elaboración de mecanismos de buen gobierno por los que los organismos de crédito a la exportación pueden contribuir a ese esfuerzo. Sin embargo, sería deseable que los avances fueron mayores.

Por ejemplo, el Grupo de Trabajo de la OCDE aún no ha decidido si debe formular una nueva declaración de acción que incorpore las prácticas óptimas. Ello supondría otro paso adelante, especialmente si en una declaración de acción más firme se incluyesen directrices detalladas sobre, entre otras cosas, la debida diligencia que se espera de todos los organismos de crédito a la exportación y las circunstancias concretas y las pruebas necesarias para que un organismo de crédito a la exportación deniegue su apoyo. Además, podrían incluirse directrices acerca de la aplicación de un sistema transparente para excluir a las empresas previamente condenadas por corrupción. Una declaración más firme podría abordar el tema de la divulgación de información por los organismos de crédito a la exportación acerca de los proyectos a los que prestan apoyo en el momento de la solicitud de asistencia y después de la aprobación de ésta.

Por último, además de la necesidad de seguir avanzando en la elaboración de estas importantes normas, sigue en pie el reto de aplicarlas y supervisar su cumplimiento.

## **Bibliografía complementaria**

### **Botswana**

Alan Doig y Stephen Riley, "Corruption and Anti-Corruption Strategies: Issues and Case Studies from Developing Countries" en *Integrity Improvement Initiatives in Developing Countries*, Nueva York, PNUD, 1998, cap. 3.

Charles Manga Fombad, "Curbing corruption in Africa: some lessons from Botswana's experience", *International Social Science Journal*, vol. 51, N° 160, junio de 1999, págs. 241 a 254.

Kwame Frimpong, "National Integrity Systems; Country Study Report, Botswana, 2001", Transparency International.

Kenneth Good, "Corruption and mismanagement in Botswana: a best-case example?", *The Journal of Modern African Studies*, vol. 32, N° 3 (septiembre de 1994), págs. 499 a 521.

"The impact of corruption on the human rights based approach to development," PNUD, Centro de Oslo para la Gobernanza, The Democratic Governance Fellowship Programme, septiembre de 2004.

Bamidele Olowu, "Combating corruption and economic crime in Africa: an evaluation of the Botswana Directorate of Corruption and Economic Crime", *International Journal of Public Sector Management*, vol. 12, N° 7 (diciembre de 1999), págs. 604 a 614. (Este documento fue presentado en la Novena Conferencia Internacional contra la Corrupción, Durban (Sudáfrica), 9 a 15 de octubre de 1999.)

### **Líbano**

Charles D. Adwan y Mina Zapatero, "Cutting through red tape in Lebanon", *Global Corruption Report 2003*, Transparency International, pág. 206.

Charles Adwan, "Corruption in reconstruction: the cost of 'national consensus' in post-war Lebanon," en *Corruption in Post-War Reconstruction: Confronting the Vicious Circle*, Asociación Libanesa pro Transparencia, Tiri y PNUD, 2005, disponible en la dirección: <http://www.transparency-lebanon.org/> (en inglés).

Transparency International, *Corruption Fighters' Toolkit: Civil society experiences and emerging strategies*, 2002.

Asociación Libanesa pro Transparencia, *Annual Reports 2002–2003 y 2004–2005*, disponibles en la dirección: <http://www.transparency-lebanon.org/> (en inglés).

### **India**

Promoción y protección de los derechos humanos: la función del buen gobierno en la promoción de los derechos humanos. Nota de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (E/CN.4/2005/97), cap. VI.

Bela Bhatia y Jean Dreze, "Campaign in rural India", documento de trabajo de Transparency International (Berlín, 19 de septiembre de 1998).

Commonwealth Human Rights Initiative, "Development on right to information in India", disponible en la dirección: <http://www.humanrightsinitiative.org/programs/> (en inglés).

Sanjay Kapoor, "India's fight to know", *Asiaweek Magazine*, vol. 26, N° 30 (4 de agosto de 2000).

"Poverty and the right to know: using information to demand equity and justice", actas del Brookings Forum, 28 de octubre de 2004, Brookings Institution; incluye la presentación y observaciones de Aruna Roy, miembro fundador, Mazdoor Kisan Shakti Sangathan (Rajastán, India), disponible en la dirección: <http://www.brookings.edu/comm/events/20041028.htm> (en inglés).

Aruna Roy y Nikhil Dey, "Fighting for the right to know in India", disponible en la dirección : <http://www.freedominfo.org/> (en inglés).

## **Polonia**

Fundación Stefan Batory, *Annual Reports 2001, 2002, 2003 y 2004*, disponibles en la dirección: <http://www.batory.org.pl/> (en inglés).

"Corruption and anti-corruption policy in Poland", en *Monitoring the EU Accession Process: Corruption and Anti-Corruption Policy*, Open Society Institute, 2002.

"Corruption in the health sector", informe de los debates durante el taller 9.1 de la Undécima Conferencia Internacional contra la Corrupción, 25 a 28 de mayo de 2003 y en particular Grazyna Kopinska, "Experience with corruption in the health sector in Poland", disponible en la dirección: <http://www1.worldbank.org/publicsector/anticorrupt/IACC/IACC.htm> (en inglés).

"Corruption in Poland: review of priority areas and proposals for action", Banco Mundial, disponible en la dirección: <http://www1.worldbank.org/publicsector/PolandREPORT.pdf> (en inglés).

*Nations in Transit 2002*, Freedom House, 2002.

## **Bolivia**

Lucy McCauley, "Dealing with corruption in the police force of La Paz", Howard Husock (ed.), Kennedy School of Government, Case Program, C16-92-1104.0, disponible en la dirección: <http://www1.worldbank.org/publicsector/LearningProgram/anticorrupt/LaPazCase.pdf> (en inglés).

"Fighting corruption in La Paz, Bolivia: a case study," presentación de Ronald MacLean-Abaroa, febrero de 1999, disponible en la dirección: [http://info.worldbank.org/etools/mdfdb/docs/WP\\_Janette6.pdf](http://info.worldbank.org/etools/mdfdb/docs/WP_Janette6.pdf) (en inglés).

Robert Klitgaard y Heather Baser, "Working together to fight corruption: State, society and the private sector in partnership" en Suzanne Taschereau y José Edgardo Campos, *Governance Innovations: Lessons from Experience, Building Government-Citizen-Business Partnerships*, Ottawa, Instituto de Gobernanza, septiembre de 1997.

“Strategies for addressing corruption in the Americas”, Centro David Rockefeller de Estudios Latinoamericanos, documentos de trabajo sobre América Latina, N° 1999–2000 – 2.

Daniela Zemanovičová, Emília Sičáková y Miroslav Beblavý, “Building an anti-corruption strategy”, Transparency International Eslovaquia.

## **OCDE**

“Enhancing the ECG’s Action Statement on Bribery and Officially Supported Export Credits (December 2000)”, documento presentado al Grupo de Trabajo de la OCDE, Transparency International, 25 de octubre de 2005, disponible en la dirección: <http://www.eca-watch.org/> (en inglés).

“OECD Working Party on Export Credits and Credit Guarantees”, presentación de Michael H. Wiehen de Transparency International ante una reunión consultiva oficiosa celebrada en París el 16 de noviembre de 2000.

“Implementation of the ECG’s Action Statement of December 2000 on Export Credit Support: Comments on Best Practices Proposals”, presentación de Michael H. Wiehen al Grupo de Trabajo de la OCDE sobre corrupción en las transacciones comerciales internacionales, 4 de noviembre de 2003.

“Strengthening the OECD Action Statement on Combating Bribery in Officially Supported Export Credits – a historic opportunity”, ECA WATCH, documento de reunión de la OCDE N° 3, 3 de octubre de 2005, disponible en la dirección: <http://www.eca-watch.org/> (en inglés).

Puede consultarse más información y más documentos sobre las actividades de la OCDE contra la corrupción en su sitio web: <http://www.oecd.org>, en particular “The OECD Anti-Bribery Convention: Does it Work?” y “Fact Sheet”.

Susan Hawley, “Underwriting bribery; export credit agencies and corruption”, The Corner House, Briefing No. 30, diciembre de 2003, disponible en la dirección: <http://www.thecornerhouse.org.uk> (en inglés).

“Public-Private Interface; Export Credits”, disponible en el sistema de investigación e información sobre la corrupción (CORIS) de Transparency International: <http://www.corisweb.org> (en inglés).

“Export credit agencies and sustainable development”, información del Center for International Environmental Law para la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible, 26 de agosto a 4 de septiembre de 2002, disponible en la dirección: <http://www.ciel.org> (en inglés).

# FORTALECIMIENTO DE LAS INSTITUCIONES DEMOCRÁTICAS

# MEJORA DE LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS

# EL ESTADO DE DERECHO

# LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN



OFICINA DEL ALTO COMISIONADO  
DE LAS NACIONES UNIDAS  
PARA LOS DERECHOS HUMANOS

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones  
Unidas para los Derechos Humanos,  
Palais des Nations, avenue de la Paix 8-14,  
CH-1211 Ginebra 10,  
Suíza.

ISBN 978-92-1-354101-2



9 7 8 9 2 1 3 5 4 1 0 1 2