



INTERNATIONAL
COUNCIL
ON

HUMAN
RIGHTS POLICE

Mejorar el acceso a los derechos humanos

Resumen

LAS CUESTIONES

El informe del que se ofrece aquí un resumen examina a qué se debe que multitud de personas del mundo no disfruten de derechos que les corresponden legítimamente, aun cuando existen leyes y políticas para proteger esos derechos y cuando las instituciones oficiales no tratan de discriminar a esas personas o privarlas de sus derechos.

Las causas de la falta de acceso o de un acceso imperfecto son variadas, y a menudo se superponen y se refuerzan mutuamente. Las comunidades pobres y marginadas están especialmente desprotegidas. El hecho de que las desigualdades económicas y sociales hayan persistido o aumentado en muchos países incluso después de haber tenido lugar reformas políticas y democráticas, ha convencido a muchos activistas y organizaciones de derechos humanos de que necesitan ir más allá de la ley y la reforma legal para poder lograr que los derechos estén disponibles y resulten accesibles para todas las personas.

Muchas instituciones tienen la obligación de suministrar protección y servicios a los grupos marginados. Entre ellas están las instituciones de gobierno, los grupos de la sociedad civil, las instituciones intermediarias como por ejemplo los defensores del pueblo, y las comisiones de derechos humanos, así como las redes sociales y las vías alternativas a las que suelen recurrir las personas excluidas.

El estudio analiza la actuación de estos agentes y examina por qué, según reconocen ellos mismos, muchos fracasan en el propósito de lograr sus objetivos o de satisfacer su responsabilidad de suministrar servicios a las personas que tienen derecho a ellos.

El informe sostiene que, para abordar las necesidades de los excluidos y proteger sus derechos, quienes trabajan en derechos humanos también necesitan mirar más allá de las estructuras de poder y los mecanismos legales formales. Debe hacerse un esfuerzo mayor para comprender cómo se las arreglan las comunidades pobres y marginadas, cómo utilizan los procedimientos locales para resolver disputas y satisfacer sus necesidades, y por qué suelen ser reacias a utilizar las instituciones oficiales. Se requerirán nuevas formas de acción para aumentar la rendición de cuentas y la participación, combatir la discriminación y fortalecer los movimientos sociales populares. También será necesario reforzar la capacidad de las instituciones del Estado así como poner de manifiesto los abusos.

La adopción de nuevas formas de acción puede tener implicaciones prácticas importantes para las organizaciones de derechos humanos que verdaderamente desean ser más relevantes y útiles para las numerosas personas que por todo el mundo siguen sin poder, marginadas y sumidas en la pobreza.

EL PROCESO DE INVESTIGACIÓN

El informe del que se ofrece aquí un resumen es el resultado de un proyecto de investigación que comenzó en junio del 2002.

Entre junio y diciembre del 2002, se encargaron varios informes a fin de suministrar un análisis preparatorio y datos iniciales sobre diversos aspectos de la cuestión del acceso, antes de celebrar una reunión internacional sobre el tema. Ésta tuvo lugar en Guadalajara, México, los días 17 y 18 de enero del 2003, con motivo de la Sexta Asamblea Anual del Consejo Internacional.

La conferencia examinó el papel de las organizaciones no oficiales y comunitarias y la actuación de las instituciones, incluidas las gubernamentales, en la prestación de servicios que protegen los derechos con eficacia. Reunió a las personas que habían escrito los informes e invitó a expertos internacionales y locales, a miembros del Consejo y al personal de su Secretariado.

Tras la celebración del seminario, entre mayo y agosto del 2003 se escribió y distribuyó internacionalmente un borrador del informe a más de 400 organizaciones y personas, a fin de recabar opiniones y comentarios. Los comentarios recibidos durante el periodo de consulta se incorporaron al informe final, que se editó entre octubre y noviembre del 2003.



AGRADECIMIENTOS

Marguerite Garling, asesora regional de Derechos Humanos en la Embajada Británica en Kenia, escribió el informe que se resume en estas páginas.

Mohammad-Mahmoud Ould Mohamedou, director de investigación del Consejo Internacional para Estudios de Derechos Humanos, estuvo a cargo del proyecto y editó el informe.

Se encargaron varios informes para ofrecer un análisis e información de fondo sobre la cuestión del acceso a los derechos humanos. Los documentos – disponibles en el sitio web del Consejo Internacional (www.ichrp.org) – y sus autores fueron:

- ◆ “La labor de las instituciones formales para proveer y asegurar el acceso a los derechos humanos: Una experiencia desde América Latina”, Martín Abregú, representante de la Fundación Ford para Argentina, Chile, Perú y Colombia
- ◆ “Los pobres urbanos: Problemas de acceso a los derechos humanos”, James Cavallaro, director asociado del Programa de Derechos Humanos de la Facultad de Derecho de la Universidad de Harvard
- ◆ “Los derechos humanos: Respetados en la ley, violados en la práctica”, Stephen Ellis, investigador jefe del Centro de Estudios Africanos, Países Bajos
- ◆ “Un camino lleno de piedras: El acceso de los migrantes a los derechos humanos”, Bimal Ghosh, director del Global Project on Migration Management, Ginebra
- ◆ “El acceso a los derechos humanos: Obstáculos y cuestiones”, Stephen Golub, consultor e investigador, Facultad de Derecho Boalt Hall, Universidad de California, Berkeley
- ◆ “Cuestiones de género en el reto del acceso a los derechos humanos”, Ayesha Imam, consultora sobre derechos humanos de la mujer
- ◆ “Respuestas informales al acceso a los derechos humanos”, Chidi Anselm Odinkalu, funcionario jurídico superior para Africa, Open Society Justice Initiative, Abuja
- ◆ “Obstáculos informales al acceso a los derechos humanos”, Dimitrina Petrova, directora ejecutiva del Centro Europeo para los Derechos de los Ciudadanos de Etnia Romani, Budapest
- ◆ “El acceso de la población rural a los derechos humanos”, Christopher Sidoti, director del Servicio Internacional para los Derechos Humanos, Ginebra
- ◆ “Los pueblos indígenas y su acceso a los derechos humanos”, Rodolfo Stavenhagen, Relator Especial de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas

El proyecto contó con la orientación de un Grupo Asesor compuesto por: Thomas Hammarberg, secretario general del Centro Internacional ‘Olof Palme’, Suecia; Theo van Boven, catedrático de Derecho Internacional y Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la cuestión de la Tortura, Países Bajos; Charlotte Bunch, catedrática, Centro para el

Liderazgo Mundial de las Mujeres, Rutgers State University, Estados Unidos; Ayesha Imam, consultora sobre derechos humanos de la mujer, Nigeria; Hina Jilani, directora, AGHS Legal Aid Cell, Lahore, y representante especial del secretario general de las Naciones Unidas sobre la situación de los defensores de los derechos humanos, Pakistán; y Walter Kälin, catedrático de Derecho Internacional, Instituto de Derecho Público, Universidad de Berna, y miembro del Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas, Suiza.

Los días 17 y 18 de enero del 2003 se celebró una reunión internacional en Guadalajara, México, a la que, además de las arriba indicadas, asistieron las siguientes personas: Robert Archer, Edgar Cortez, Larry Cox, Rocío Culebro, David Fernández Davalos, Max Everest-Phillips, Dharam Ghai, Stefanie Grant, Scott Jerbi, Marina Jiménez, Virginia Leary, Ana Luisa Liguori, Emma Maza, Guadalupe Morfín, Bacre Waly N'Diaye, Aída María Noval, Gerardo Pérez, Adelfo Regino, Mary Robinson, Víctor Rodrigues, Thun Saray, Miguel Sarre, José Luis Soberanes y Sylvia Tamale. Todas ellas contribuyeron al debate con sus aportaciones y su examen del trabajo de investigación.

Deseamos dar las gracias a todas estas personas por su cooperación. Agradecemos asimismo la contribución de los diversos especialistas que leyeron el borrador del texto distribuido internacionalmente durante los meses de mayo a agosto del 2003 y nos enviaron sus comentarios.

Agradecemos a la Fundación Ford (Nueva York), el Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido, la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación, el Ministerio de Desarrollo y Cooperación de Alemania, la Fundación Oak, el Ministerio de Asuntos Exteriores de los Países Bajos, el Departamento de Asuntos Exteriores de Suiza, la Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo (SIDA), CAFOD (Reino Unido) y Christian Aid (Reino Unido) y al catedrático Walter Käelin, el apoyo económico prestado a este trabajo de investigación.

© Copyright 2004 Consejo Internacional para Estudios de Derechos Humanos, Versoix, Suiza.

Reservados todos los derechos. ISBN 2-940259-61-5

Ilustración de portada: © Museo Británico. Reja de hierro de la época romana. Gran Bretaña, finales del siglo III o IV d. de C. Procedente de Hinton St. Mary, Dorset.

Traducción de Consuelo Green.

Diseño y maquetación de S. Louradour, Ginebra, Suiza.

Impresión de Atar Roto Presse SA, Ginebra, Suiza.

RESULTADOS

Definiciones y enfoque

Muchos factores y formas de comportamiento inciden en el hecho de que haya personas, o grupos de personas, sumidas en la pobreza o incapaces de acceder a derechos que les corresponden por ley. El uso de la frase '*acceso a derechos*' en este informe no indica que los grupos más vulnerables de la sociedad no tengan derechos – todos los seres humanos tienen derechos inalienables e indivisibles. Se refiere, por el contrario, al hecho de que grandes grupos de personas no pueden hacer realidad sus derechos plenamente o en medida suficiente.

El informe estudia en particular la experiencia de cuatro grupos de personas que tienden a estar excluidos del acceso a derechos que les corresponden por ley, o a servicios esenciales para la protección de sus derechos: (i) los pobres; (ii) las minorías raciales, étnicas y marginadas, incluidas las comunidades '*indígenas*'; (iii) los emigrantes, las personas forzadas a desplazarse (sea en el interior de un mismo país o a otros países) o las personas '*indocumentadas*' o sin ciudadanía; y (iv) las mujeres, en todos estos grupos y en general.

Esta lista obviamente no recoge a todas las personas a las que se excluye o que carecen de acceso a los derechos humanos. Los niños, los jóvenes, los desempleados, los ancianos, todos ellos son vulnerables de forma similar o en medida comparable. Existen otros grupos excluidos con probabilidades de sufrir discriminación debido a su diferencia, en especial las personas con discapacidad.

Debe señalarse asimismo que estas categorías con frecuencia se entrecruzan y se refuerzan unas a otras. En conjunto, todos estos grupos comparten alguna de las siguientes características:

- tienden a ser *invisibles* para las instituciones de gobierno – o se los ve únicamente como a '*los otros*' (y, en situaciones extremas, se los deshumaniza);
- *no tienen voz* o ésta no es escuchada por los responsables de tomar las decisiones que pueden protegerlos o influir en sus vidas;
- a menudo *dependen* de benefactores para obtener ayuda;
- tienden a ocupar una posición de *subordinación* respecto a otras personas (en el seno familiar, en el sistema de castas o de clases o entre los grupos étnicos);
- son más *vulnerables* a sufrir violaciones de derechos humanos que los grupos sociales dominantes; y
- *se los excluye* de decisiones importantes para sus vidas, o sólo se aparenta defenderlos de modo simbólico en foros participativos.

Trabas al acceso

Obstáculos institucionales — Las respuestas institucionales crean numerosos obstáculos al pleno disfrute de los derechos humanos: asignación desigual de recursos; corrupción, favores políticos y nepotismo; prejuicios de género, clase, discapacidad, casta, así como prejuicios tribales, étnicos y raciales; ignorancia e incompetencia; y criminalidad. Otros obstáculos sistémicos se deben a defectos de las mismas leyes, que a menudo hacen perdurar la exclusión y la injusticia o criminalizan las estrategias de supervivencia de las personas sin acceso.

Limites de la ley — La incorporación de los derechos humanos a la legislación interna no garantiza por sí sola el acceso a los derechos humanos. La ley significa poco para los ciudadanos si no se obliga a su cumplimiento de modo eficaz, y su aplicación eficaz se suele dar cuando los ciudadanos entablan un discurso enérgico con el sistema y hacen valer sus derechos. Además, incluso si la aplicación es eficaz, no todos los miembros de la mayoría de las sociedades participan de hecho en los servicios que suministran las instituciones del Estado y se benefician de ellos. En muchas sociedades, la autoridad moral de la ley nacional se ha menoscabado al haber sido utilizada para oprimir a grupos sociales subordinados. Los funcionarios con frecuencia aplican las leyes que protegen la propiedad en vez de a las personas y, en los lugares en que se asienta un clima de impunidad, la autoridad a menudo no sólo deja de proteger a los excluidos sino que comete abusos contra ellos.

Actitudes sociales — Numerosas personas pueden verse excluidas del acceso a derechos a causa de las actitudes de las personas de su entorno. La exclusión social puede ser el resultado de crear estereotipos y perfiles raciales; las comunidades visiblemente diferentes pueden convertirse en chivos expiatorios. Este tipo de actitudes puede persistir incluso cuando están en vigor leyes contra la discriminación. Aunque estas leyes pueden mejorar los derechos de los grupos que sufren discriminación directa, es mucho más difícil combatir la discriminación indirecta. Las leyes y políticas imparciales a menudo fracasan en la práctica al no acabar con las desigualdades o la desventaja arraigada que padecen determinados grupos étnicos, lingüísticos o religiosos.

Aislamiento y acceso físico — Un número significativo de Estados carece de recursos o del compromiso político de mantener una administración eficaz más allá de las áreas más fértiles, habitables y controlables de sus países. En Estados grandes, la pura distancia física y la dispersión de las comunidades rurales suponen una pesada carga para el sistema administrativo y de comunicaciones. El aislamiento físico reduce el acceso. Y el aislamiento social respecto a los recursos y los conocimientos, debido a la pobreza, tiene similares efectos.

La elección de no participar — Los grupos excluidos pueden ser ambivalentes respecto a entablar relación con las instituciones oficiales. Muchos no conocen sus derechos o no saben que tienen derecho a reclamar servicios del gobierno. Otros pueden conocer sus derechos, pero no desean ejercer presión para obtenerlos utilizando estructuras formales que continúan siendo ajenas e intimidantes (y posiblemente distantes, corruptas y costosas). La exclusión social y la marginación que experimentan los grupos vulnerables

reflejan relaciones de poder. Cualquiera que sea el modelo político, la asimetría del poder significa que las personas pobres o marginadas están en una posición subordinada como demandantes. En un sistema represivo, no exigir siquiera sus derechos puede ser una elección perfectamente racional. Los grupos excluidos pueden asimismo resistirse a entablar relación con los círculos oficiales por razones culturales e históricas. Algunos desconfían de todas las instituciones de un Estado que les ha oprimido y pueden asimismo negarse a entablar relación con organizaciones no gubernamentales que ven bajo el mismo prisma.

Barreras psicológicas – En este tipo de contextos, las personas que ven denegados sus derechos experimentan una serie de respuestas psico-sociales. En aquellos lugares con una exclusión arraigada a lo largo de la historia, los grupos pueden pasar a interiorizar los prejuicios de los grupos dominantes sobre su propia 'inferioridad' para racionalizar así la condición en que se encuentran. La interiorización de la inferioridad es una barrera al planteamiento de cualquier tipo de acción reparadora. Esta culpa y opresión interiorizadas se traducen en más alienación frente a las principales instituciones (que ya son objeto de una desconfianza justificada), y pueden conducir a una baja autoestima y a la depresión, inhibiendo la energía tanto en el plano personal como en el colectivo.

Conflicto – En algunos lugares, los conflictos por el poder o el acceso a recursos vitales han llevado a la degeneración o la desintegración de las estructuras formales del Estado. En estas circunstancias, los Estados pueden perder el control de poderes clave, incluidas las fuerzas de seguridad y policiales y la recaudación de impuestos, que pasan a menudo a ejércitos privados o extranjeros y a consorcios delictivos. En tales áreas, los civiles están a merced de bandas rebeldes que en modo alguno pretenden respetar sus derechos, o de fuerzas de seguridad semi-autónomas que los saquean económicamente o toman represalias contra ellos acusándolos de dar presunto cobijo y ayuda a grupos rebeldes. Como es de esperar, en estas situaciones se cometen muchos abusos graves contra los derechos humanos.

Inseguridad – Muchas de las personas que no acceden a derechos que les corresponden legalmente son, además, pobres. Esto plantea cuestiones específicas a las organizaciones de gobierno que procuran suministrar servicios de modo más eficaz. Las personas que viven en ciudades pueden experimentar la incertidumbre cotidiana –solvencia una semana, indigencia la siguiente–. Otras, en especial las personas sin tierra en las áreas rurales, están atrapadas permanentemente en un estado de extrema pobreza. Las opciones que se les presentan vienen dictadas a menudo por la necesidad de reducir la inseguridad: las personas no pueden permitirse mirar al futuro o adoptar nuevos riesgos, depositar su confianza en desconocidos, o depositar recursos en actividades que tienen resultados inciertos. Por consiguiente, las iniciativas concebidas para mejorar el acceso necesitan generar beneficios inmediatos y tangibles, así como beneficios a largo plazo. Esto tiene implicaciones importantes para los funcionarios que tratan de desarrollar programas de gobierno que aumenten el derecho efectivo de comunidades marginadas, en particular cuando la experiencia de esas comunidades frente a los funcionarios del Estado es una larga historia de caso omiso, abuso o explotación.

Grupos vulnerables

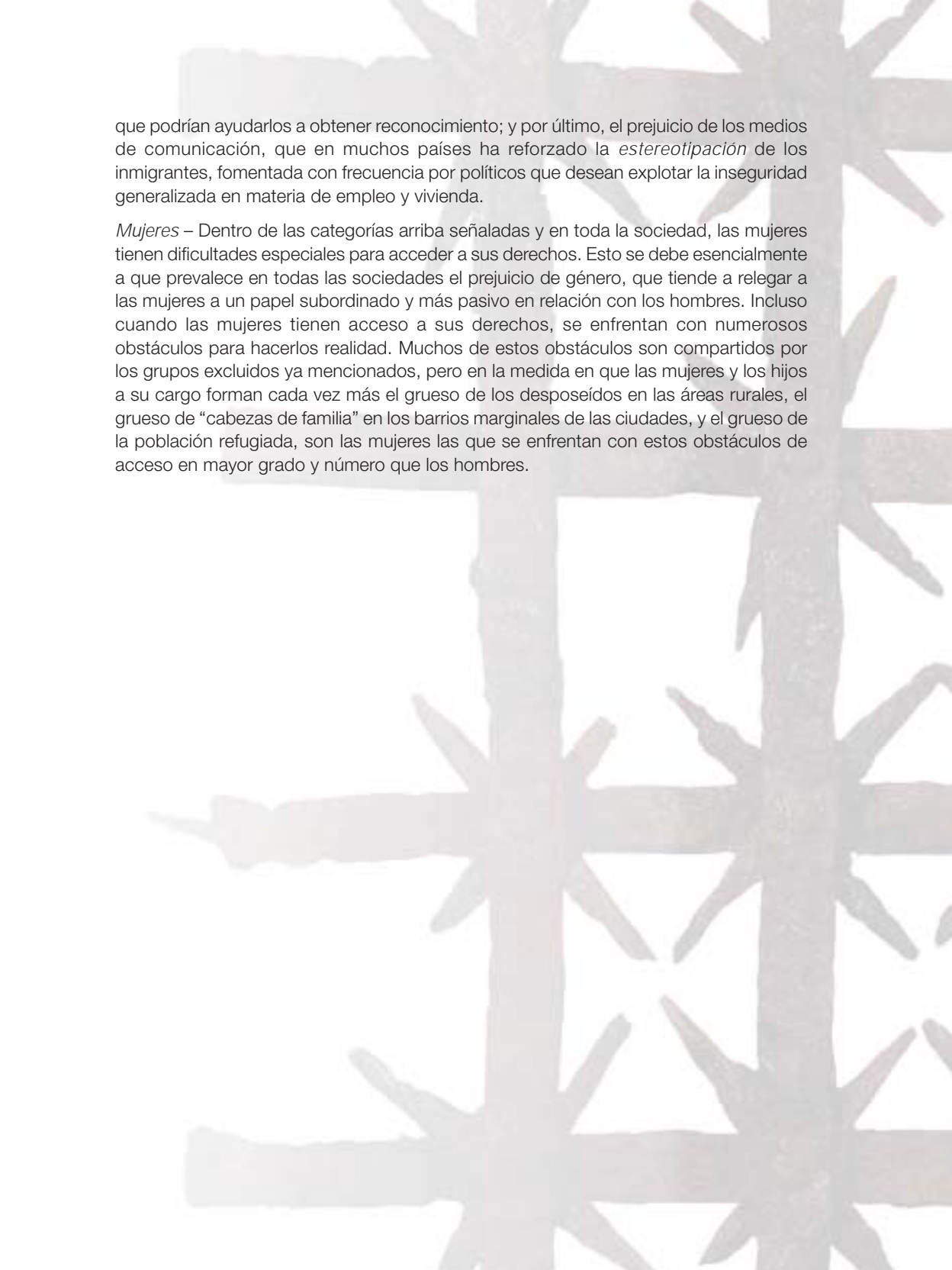
En el mundo existe un elevado número de personas que no pueden disfrutar de los derechos humanos que les corresponden legítimamente. Estas personas, por diversas razones, carecen de acceso a derechos que figuran en la ley y que, en teoría, están protegidos por instituciones locales, nacionales e internacionales. Algunos grupos tienden a sufrir de una marcada falta de acceso o de un acceso incompleto. Entre ellos se encuentran los pobres de áreas urbanas y rurales, los emigrantes, los grupos indígenas y las mujeres.

Población urbana empobrecida – Estas personas son especialmente vulnerables a las violaciones de derechos humanos porque carecen de un respaldo que las proteja del riesgo y no tienen capital para invertir en más capacitación o en nuevas actividades. En muchos países, esto se debe en parte a que no pueden hacer efectivo el valor de los bienes físicos que tal vez posean o no pueden usarlos como aval para préstamos. Además, a menudo no pueden aprovecharse de nuevas oportunidades al figurar con frecuencia entre las personas con una educación más limitada. Dado que la población pobre de las áreas urbanas (y la población pobre en general) vive en asentamientos precarios, también está a merced de procesos globales como la rápida urbanización, el cambio climático, la contaminación y la reforma macro-económica, todos los cuales repercuten directamente en los derechos económicos, sociales y culturales.

Población rural empobrecida – La población pobre de las áreas rurales comparte muchos de los problemas de acceso a derechos que experimentan las personas en su situación en las áreas urbanas, aunque agravados por la distancia y la lejanía de remedios frente a las violaciones de derechos humanos que caracterizan la vida en muchas áreas rurales. Esto implica tanto la *distancia de los mecanismos* capaces de rectificar los abusos contra los derechos como el *alejamiento de la vista del público* y la consiguiente falta de reconocimiento del carácter rural específico que tienen ciertas violaciones de derechos humanos.

Pueblos indígenas – Los pueblos indígenas tienen no sólo peor acceso a servicios y derechos sino que a menudo se enfrentan a una discriminación sistemática. Es frecuente que se les nieguen además sus derechos como pueblos indígenas. En casos así, se enfrentan a lo peor de ambos mundos: que se los considere ciudadanos a medias, o incluso no ciudadanos, y que al mismo tiempo se les niegue el derecho a definirse a sí mismos separadamente. Este tipo de situaciones viene a menudo acompañado de violaciones de los derechos económicos y sociales así como políticos, civiles y culturales.

Emigrantes y refugiados – La situación marginal de los emigrantes se ha visto acentuada por la mundialización, que en todas partes ha hecho crecer la economía informal, caracterizada por la ausencia de normas laborales, seguridad social y otras formas de protección social. Los emigrantes se enfrentan con cinco obstáculos principales al acceso: su *estatus 'ilegal'*, que los despoja de poder y los deja en situación de gran inseguridad; el *'lenguaje de prejuicios'* que se emplea para excluirlos; la *inacción del gobierno* que los priva de protección y asistencia; su *vulnerabilidad extrema* que, dada la amenaza constante de expulsión, los lleva a evitar al Estado, o incluso a los organismos no estatales



que podrían ayudarlos a obtener reconocimiento; y por último, el prejuicio de los medios de comunicación, que en muchos países ha reforzado la *estereotipación* de los inmigrantes, fomentada con frecuencia por políticos que desean explotar la inseguridad generalizada en materia de empleo y vivienda.

Mujeres – Dentro de las categorías arriba señaladas y en toda la sociedad, las mujeres tienen dificultades especiales para acceder a sus derechos. Esto se debe esencialmente a que prevalece en todas las sociedades el prejuicio de género, que tiende a relegar a las mujeres a un papel subordinado y más pasivo en relación con los hombres. Incluso cuando las mujeres tienen acceso a sus derechos, se enfrentan con numerosos obstáculos para hacerlos realidad. Muchos de estos obstáculos son compartidos por los grupos excluidos ya mencionados, pero en la medida en que las mujeres y los hijos a su cargo forman cada vez más el grueso de los desposeídos en las áreas rurales, el grueso de “cabezas de familia” en los barrios marginales de las ciudades, y el grueso de la población refugiada, son las mujeres las que se enfrentan con estos obstáculos de acceso en mayor grado y número que los hombres.

Responsabilidades del Estado

El Estado desempeña una función fundamental en velar por el acceso a los derechos. Esta función no se limita sólo a la ley y a su cumplimiento, sino que abarca también las cuestiones de responsabilidad y de rendición de cuentas. Numerosas instituciones oficiales son responsables de suministrar recursos y protección a personas y comunidades de la sociedad. Entre ellas se encuentran los ministerios, los órganos judiciales y la policía y los organismos encargados de hacer cumplir la ley. La actuación de los gobiernos y de sus agentes varía ampliamente desde la reforma positiva, pasando por la indiferencia, hasta la represión.

Cuando los Estados dejan de forma rutinaria de cumplir con sus obligaciones internacionales y nacionales de mantener los derechos de sus ciudadanos al no asignar suficientes recursos que garanticen la aplicación de éstos, en la mayoría de los casos están respondiendo a presiones que relegan las necesidades de las personas vulnerables a un estatus secundario. La falta de seguridad es un ejemplo: en todo el mundo, un número incontable de comunidades urbanas pobres vive en un estado de inseguridad que se consiente o se tolera oficialmente. Para muchos, esta inseguridad representa una amenaza directa y constante a sus derechos fundamentales a la vida y a la integridad física.

Las políticas estatales en relación con la pobreza plantean cuestiones especialmente difíciles. En muchos casos, los programas de ayuda social que conceden subsidios, alimentos u otras clases de recursos son la única interacción ‘positiva’ que tienen con el Estado las comunidades pobres. Aunque estos programas a menudo ayudan a los receptores a sobrevivir y soportar la pobreza, en general actúan en contra del acceso a los derechos humanos, al considerar a estas personas *beneficiarias* de estos programas en lugar de ser *sujetos* a quienes se deben derechos. En estas circunstancias, los programas de ayuda social tienden a mantener y afianzar relaciones de poder desiguales e injustas.

El Estado y las instituciones formales de éste son los máximos garantes de los derechos de las personas que viven bajo su jurisdicción, tanto nacionales como extranjeras, y tienen la responsabilidad principal de velar por que todas ellas tengan acceso a todos los derechos que les corresponden legítimamente. En la actualidad, los gobiernos no llegan a los más desfavorecidos de la mayoría de las sociedades –y, en muchas sociedades, como resultado de ello, un elevado número de personas se ve privado de protección o de prestaciones–. Las instituciones de derechos humanos nacionales y las organizaciones de la sociedad civil pueden alentar de muchas formas a los gobiernos a conectar de modo más eficaz con las personas excluidas, y desarrollar métodos para hacerlo. También pueden ayudar a las personas a reclamar sus derechos al Estado y a otros agentes de la sociedad.

La función del Estado sigue siendo central, tanto para iniciar la reforma como para poner en práctica y hacer cumplir una legislación protectora. Las organizaciones de derechos humanos deben continuar ejerciendo presión para influir en los gobiernos en esta área clave, dado que la exclusión se mantiene en gran medida gracias al incumplimiento de la obligación de los gobiernos de proteger y fortalecer los derechos. Sin embargo, simplemente ejercer presión ante los gobiernos no es suficiente.

Retos para los grupos de derechos humanos

Los reformadores siempre corren el riesgo de establecer sus propios programas o idealizar a las personas a las que se proponen ayudar. Los activistas de derechos humanos no son una excepción. El énfasis que ponen en el marco legal y constitucional de los derechos humanos les ha llevado, al menos en cierta medida, a descuidar ciertas formas de acción, como el desarrollo de movimientos sociales que tienen más probabilidades de motivar y emancipar a los grupos marginados.

Igualmente, el hecho de que la legislación de derechos humanos se centra en las responsabilidades de los Estados, también ha distanciado a las organizaciones de derechos humanos de la experiencia de las comunidades marginales, a la vez que ha retrasado su participación en la labor de oposición a las violaciones de derechos humanos en la esfera privada –las cometidas por agentes domésticos, no estatales o apoderados– y en las cuestiones más difíciles de rendición de cuentas que surgen en relación con los derechos sociales, económicos y culturales.

En la actualidad es frecuente que muchos grupos pobres y marginados no vean sus intereses o experiencia reflejados de modo apropiado en la defensa de las organizaciones de derechos humanos. Éstas necesitarán identificar planteamientos nuevos a fin de ser verdaderamente relevantes para los pobres. Si los trabajadores de derechos humanos no pueden demostrar que sus métodos aportarán un beneficio real y práctico a las personas pobres y excluidas, sino que serán de utilidad solamente a los que ya tienen bienes, educación y conexiones, la reivindicación de que los derechos humanos son universales y deben ser disfrutados por todos tendrá poca credibilidad.

Los grupos vulnerables que apenas disfrutan de acceso a derechos o no tienen acceso alguno no pueden permitirse tomar riesgos innecesarios. Las estrategias de derechos humanos para ayudar a promover los intereses de las personas que están en esta situación necesitan reconocer esta inseguridad y tenerla en cuenta. Para este tipo de comunidades, los esfuerzos para producir beneficios a largo plazo, o beneficios inciertos, o las iniciativas que dependen únicamente de presentar casos ante los tribunales o participar ante todo en procesos de reforma legal o institucional posiblemente no sean estrategias factibles o realistas. Habrá que establecer relaciones duraderas, que incluyan presencia sobre el terreno. A largo plazo, bien puede requerirse la participación en miles de comunidades pequeñas.

Para ello se requerirán conocimientos especializados que muchas organizaciones de derechos humanos no han adquirido todavía plenamente. Para poder *relacionarse* eficazmente con las comunidades necesitadas, las organizaciones de derechos humanos necesitarán (i) salir del centro de las ciudades, (ii) evitar la abstracción, (iii) desarrollar programas que suministran beneficios prácticos, (iv) rendir cuentas localmente ante numerosas comunidades individuales y (v) velar por que el componente étnico de su personal refleje las sociedades en las que trabajan.

MECANISMOS TRADICIONALES ALTERNATIVOS

Multitud de personas en todo el mundo resuelven la mayoría de sus problemas por medio de mecanismos y recursos que están fuera de las estructuras formales de gobierno. Gran parte de la población mundial se sirve de un sinfín de instituciones informales, nuevas y viejas, en lugar de estructuras más formales, y a menudo las prefiere. Las respuestas de los sistemas y redes de apoyo tradicionales, y su capacidad de suministrar un grado de protección y seguridad, adoptan una importancia mayor en el contexto de las estrategias para proteger y mejorar el acceso a derechos.

Algunos mecanismos y principios tradicionales consuetudinarios o religiosos pueden entrar en conflicto con principios de derechos humanos aceptados. Al mismo tiempo, pueden transmitir una visión y práctica de la comunidad que da satisfacción a personas cuya única experiencia de derechos consiste en verlos negados.

Los sistemas locales tradicionales de determinación de causas se perciben con frecuencia como sistemas accesibles, asequibles, familiares y relevantes desde el punto de vista cultural. Son una expresión de la cultura en la que sus miembros se han formado y han llegado a la edad adulta. Se adaptan a circunstancias cambiantes, cuando los miembros de la comunidad se trasladan del campo a las ciudades y las grandes urbes, donde reproducen los mecanismos y rituales comunales que les resultan familiares. Viajan con los emigrantes voluntarios o forzosos más allá de las fronteras tradicionales de la comunidad.

Estos sistemas los dirigen líderes comunitarios que hablan la lengua local y comprenden los problemas locales. Así, sus decisiones muy probablemente serán, en general, aceptadas por la comunidad. El proceso no suele ser uno de confrontación entre las partes sino de decisiones consensuadas, que permitirán seguir viviendo juntos a los miembros de la comunidad. La eficacia de mecanismos de este tipo para brindar acceso a los derechos está determinada no sólo por los casos ganados o perdidos sino por la *calidad* de las decisiones anunciadas y la *satisfacción* que éstas brindan al demandante. En este sentido, pueden ser eficaces, y políticamente legítimos, sin cumplir necesariamente con las normas internacionales de justicia procesal u otras normas de derechos humanos.

Dicho esto, los sistemas consuetudinarios no deben idealizarse. Están abiertos a la manipulación y pueden refrendar la violación de derechos humanos reconocidos internacionalmente. También pueden no ser adecuados para tratar determinados problemas. Debido a su potencial merecen ser objeto de análisis y diálogo. Aunque no pueden sustituir al Estado, que tiene la responsabilidad final de garantizar el acceso a los derechos, pueden complementar a las instituciones oficiales y dar respuesta a algunas de las necesidades inmediatas de muchas comunidades. Sin duda alguna, deben hacerse esfuerzos para mejorar la rendición de cuentas de las personas que tienen autoridad en los sistemas tradicionales y para mejorar el grado en que la adopción informal y tradicional de decisiones evita la discriminación, especialmente de la mujer.

SUGERENCIAS PARA LA ACCIÓN

Subyacente al argumento general del informe que se resume en estas páginas es la presunción de que tanto gobiernos como organizaciones de derechos humanos habrán de replantearse su labor si desean ser relevantes para millones de personas del mundo faltas de seguridad debido a su pobreza o a los diversos tipos de discriminación social y económica que padecen. Instituciones y organizaciones han de afrontar la realidad de la exclusión, y extender la mano a los que no tienen acceso a los derechos humanos. A este fin deben principalmente:

- *mejorar el cumplimiento de las funciones del Estado* (es decir, la provisión estatal de servicios económicos y sociales, la seguridad física, la justicia, etc.);
- *reconocer que no es posible lograr mejoras significativas y duraderas en todas partes o al mismo tiempo*, y que simplemente subrayar lo que dice la ley no resolverá adecuadamente el problema del acceso; y
- *participar y aplicar una nueva forma de pensar*, requisito imprescindible para llegar a las personas desposeídas y excluidas y asistirles de forma eficaz.

Pueden sugerirse varias tareas para su implementación inmediata:

- alentar a los gobiernos a que monitoricen el acceso a derechos y recaben estadísticas desglosadas para medirlo;
- fomentar la participación en la toma de decisiones a todos los niveles;
- desarrollar técnicas de monitorización presupuestaria y asignación de recursos para influir en las prioridades de gasto público del gobierno;
- apoyar la integración básica de los derechos humanos y el desarrollo;
- examinar los riesgos y costos para las comunidades más pobres y las formas posibles de reducirlos al mínimo;
- proporcionar prestaciones inmediatas;
- examinar la cuestión de la rendición de cuentas;
- elevar el nivel de concienciación en materia de derechos humanos entre los que padecen exclusión;
- fomentar la creación de redes estratégicas y forjar alianzas por temas, especialmente entre activistas y organizaciones de derechos humanos (como las comunidades religiosas) que cuentan con una presencia permanente en las comunidades pobres y excluidas;
- monitorizar, reforzar y respaldar la labor de organismos intermedios de derechos humanos como las comisiones nacionales de derechos humanos;
- estudiar el potencial de derechos humanos de los mecanismos y remedios informales;
- desarrollar indicadores para los derechos económicos y sociales;
- adoptar un planteamiento más holístico de la labor de derechos humanos; e
- insertar la cuestión del acceso a derechos en la agenda internacional y de derechos humanos.

INFORMACIÓN PARA PEDIDOS

Informe principal

Enhancing Access to Human Rights, 2004

ISBN 2-940259-58-5, CHF 24 (francos suizos) + gastos de envío. Disponible en inglés.

Resumen

Mejorar el acceso a los derechos humanos – Resumen, 2004

Un solo ejemplar, gratuito. Soliciten la lista de precios para múltiples ejemplares. Disponible en español, francés y inglés.

Todas las publicaciones del Consejo Internacional están disponibles en www.ichrp.org. También pueden efectuar su pedido por correo electrónico (info@ichrp.org), por teléfono al (41 22) 775 3300, o por fax al (41 22) 775 3303.

Otras publicaciones del Consejo Internacional

- *Crime, Public Order and Human Rights*, 2003, ISBN 2-940259-36-4. (Resumen disponible en español, francés e inglés.)
- *Duties sans Frontières: Human rights and global social justice*, 2003, ISBN 2-940259-33-X.
- *Local Rule: Decentralisation and human rights*, 2002, ISBN 2-940259-34-8.
- *Human Rights after September 11*, 2002, ISBN 2-940259-31-3.
- *Human Rights Crises: NGO Responses to Military Interventions*, 2002, ISBN 2-940259-35-6.
- *Journalism, Media and the Challenge of Human Rights Reporting*, 2002, ISBN 2-940259-23-2. (Resumen disponible en español, francés e inglés.)
- *Beyond Voluntarism: Human Rights and the Developing International Legal Obligations of Companies*, 2002, ISBN 2-940259-19-4. (Resumen disponible en español, francés e inglés.)
- *La Persistencia y Mutación del Racismo*, 2000, ISBN 2-940259-09-7. (Disponible asimismo en francés, inglés y árabe.)
- *Exclusión Racial y Económica: Consecuencias en materia normativa*, 2001, ISBN 2-940259-27-5. (Disponible asimismo en inglés y francés.)
- *Ends and Means: Human Rights Approaches to Armed Groups*, 2000, ISBN 2-940259-02-X. (Resumen disponible en español, francés e inglés.)
- *Local Perspectives: Foreign Aid to the Justice Sector*, 2000, ISBN 2-940259-04-6. (Resumen disponible en español, francés e inglés.)
- *Performance and Legitimacy: National Human Rights Institutions*, 2000, ISBN 2-940259-03-8. (Resumen disponible en español, francés e inglés.)
- *Casos difíciles: Llevar a la justicia extranjera a los que violan los derechos humanos – Una guía de la jurisdicción universal*, 1999, ISBN 2-940259-01-1. (Disponible asimismo en inglés.)
- *Taking Duties Seriously: Individual Duties in International Human Rights Law – A Commentary*, 1999, ISBN 2-940259-00-3.

¿A qué se debe que muchas personas, especialmente las que ya son vulnerables debido a la exclusión, pobreza y discriminación que padecen, no puedan obtener y gozar de los beneficios y derechos legales que les corresponden?

Este informe examina los obstáculos que impiden que multitud de personas tengan acceso a la gama entera de derechos humanos. Analiza el desempeño de funciones y responsabilidades de gobiernos y otras instituciones e identifica las nuevas formas de acción que probablemente tendrán que adoptar las instituciones oficiales y las organizaciones de derechos humanos para mejorar dicho acceso.

"Un informe de gran claridad, riqueza y amplias miras. La primera vez que un estudio nos ilumina sobre un aspecto de derechos humanos poco documentado. Una herramienta de gran valor normativo, que nos lanza el reto de identificar formas nuevas y dinámicas de abordar de manera práctica los problemas de la exclusión y del acceso a los derechos humanos. "

Bertrand Ramcharan,
Alto Comisionado interino de las Naciones Unidas
para los Derechos Humanos

International Council on Human Rights Policy

48, chemin du Grand-Montfleury
P.O. Box 147, 1290 Versoix
Geneva, Switzerland

Tel.: (4122) 775 3300

Fax: (4122) 775 3303

ichrp@international-council.org

www.ichrp.org

ISBN 2-940259-61-5



EAN 9782940259618