

## MEDIOS DE IMPLEMENTACIÓN, EL PAPEL DE LAS INSTITUCIONES NACIONALES DE DERECHOS HUMANOS, LAS MEJORES PRÁCTICAS SOBRE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO

Joseph Whittal,

Comisionado Adjunto  
Comisión de Derechos Humanos y Justicia Administrativa  
Ghana

**E**s un gusto compartir algunos conceptos generales sobre el tema de la Conferencia: Los Objetivos de Desarrollo Sostenible ODS, el papel de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos y particularmente sobre el tema: Medios de implementación, el papel de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos, con base en las mejores prácticas de las Metas de Desarrollo del Milenio y otras áreas de trabajo. Tengo la esperanza que la discusión necesaria se genere de este modo, lo cual contribuiría a mejorar los resultados de la Conferencia. La presentación estará centrada en Ghana.

Antes de ahondar en el tema principal, permítanme felicitar a la actual dirección del CIC, las Redes Regionales y otras partes involucradas de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), que han estado trabajando muy duro para hacer de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos (INDH), un puente efectivo en la promoción y protección de los derechos humanos en circunstancias domésticas o nacionales y al mismo tiempo siendo nuestra voz a nivel

internacional, especialmente siendo nuestro contacto con las Naciones Unidas, los órganos de tratados y otros grupos de trabajo.

Su liderazgo efectivo permanece especialmente en el periodo previo a la elaboración de los ODS y su adopción y más allá. El enfoque basado en los derechos humanos para el desarrollo integrado en los ODS podría no haber ocurrido si ustedes no hubieran luchado para su integración. La primera lección que se aprende de esto es la defensa proactiva, casi militante, adoptada cuando los Objetivos de Desarrollo del Milenio ODM se estaban desarrollando en el siglo XXI, la historia y los resultados de los ODM podrían haber sido diferentes. ¿Es ésta una oportunidad perdida? Su conjetura es tan buena como la mía. A nivel internacional, a medida que continúe enlazando el sistema de Naciones Unidas y otros organismos intergubernamentales en nombre de las INDH en la implementación de los ODM, esperamos que continúe con su militancia proactiva.

En pocas palabras, el tema nos obliga a hacer un balance de los 15 años de implementación de los Objetivos de Desarrollo del Milenio como el primer proyecto a largo plazo en el marco del desarrollo, que todos los 189 Estados Miembros de Naciones Unidas se comprometieron y que al encontrarnos en el borde de otra agenda de desarrollo de 15 años, hay buenas prácticas que podemos adoptar y adaptar o algunas lecciones que podemos aprender.

En un intento por responder esta pregunta, pretendo analizar cómo el Estado de Ghana y la Comisión de Derechos Humanos y Justicia Administrativa (CHRAJ) han implementado los Objetivos de Desarrollo del Milenio y el papel desempeñado por la Comisión en el transcurso de la implementación, que me atrevería a calificar como buenas prácticas para el debate de la Conferencia.

## INTRODUCCIÓN Y ANTECEDENTES

La Declaración del Milenio de 2000, de Naciones Unidas, se basa en la necesidad de enfrentar los desafíos globales que impiden el desarrollo. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio fueron valores fundamentales expresados en metas y objetivos destinados a formar y orientar las relaciones internacionales en el siglo XXI. Estos valores incluyen: que no haya necesidad (erradicar la pobreza extrema); acceso equitativo a los servicios básicos; igualdad de género; solidaridad; tolerancia; respeto a la naturaleza; y un paradigma de desarrollo basado en compartir la responsabilidad. Se puede argumentar que la implementación

de los ODM, marca un momento decisivo para enfrentar los retos del desarrollo del siglo XXI.

Como muchos países de África, Ghana ha estado comprometido con la implementación de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. El país estaba entre los 189 Estados Miembros en la Asamblea General de Naciones Unidas que aprobaron los ODM en septiembre de 2001. A nivel nacional, la Constitución de Ghana de 1992, proporciona las bases legales necesarias para la implementación de los ODM. Específicamente, el Artículo 36 (1) (2) (e) de la Constitución señala que: *El Estado deberá tomar todas las acciones necesarias para garantizar que la economía nacional se gestione de forma que maximice el nivel de desarrollo económico y asegure el máximo bienestar, libertad y felicidad a cada persona en Ghana y proporcione los medios adecuados para el sustento y empleo adecuado y asistencia pública a los necesitados.*

## MARCO LEGAL PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LOS ODM

La infraestructura política para la implementación de los ODM es impulsada por la Comisión Nacional de Planificación del Desarrollo NDPC, como la institución pública responsable de planear y monitorear la implementación de los ODM. El mandato básico de la NDPC incluye la formulación de propuestas para el desarrollo de planes flexibles multianuales para el país, así como el monitoreo, evaluación y coordinación de políticas de desarrollo, programas y proyectos en Ghana. (ver Artículo 87 (2) de la Constitución).

En términos del marco para la implementación, los ODM se integraron en las estrategias de desarrollo a medio plazo de Ghana, nombrado *Estrategia para reducir la Pobreza de Ghana* (GPRSP I); *Estrategia para el Crecimiento y Reducción de la Pobreza* (GPRSP II); *Agenda Compartida de Crecimiento y Desarrollo de Ghana* (GSGDA II).

Los logros o progreso alcanzado por Ghana en la implementación de los ODM se han estimado para ser mezclados (GoG/UNDP, 2010 Informe de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, noviembre de 2012; GoG/UNDP, 2015 Informe de los Objetivos de Desarrollo del Milenio de Ghana, septiembre de 2015). Generalmente, Ghana ha sido capaz de lograr la Meta 1 (erradicación de la pobreza extrema y del hambre). Los países en desarrollo, incluyendo los Sub-Saharianos, continúan teniendo desafíos de desarrollo de proporcio-

nes sin precedentes: estos retos impiden su crecimiento socio-económico y su desarrollo.

En vista de lo anterior, puede argumentarse que la Meta de Desarrollo del Milenio 1, representa un objetivo general, que proporciona la base y el impulso necesario para la realización de las siete metas y objetivos restantes. Por ejemplo, la pobreza extrema fue erradicada en Ghana antes de la fecha límite de 2015. Se estima que entre 1991/1992 y 2005/2006 la incidencia de la pobreza extrema disminuyó del 36.5 % al 18.2 % *Informe de los ODM, noviembre 2012*.

Por lo tanto, Ghana fue capaz de reducir la pobreza extrema a más de la mitad antes de la fecha límite de 2015. De cualquier forma, debería notarse que el progreso realizado en la erradicación de la pobreza extrema está desbalanceado y sesgado a favor de las regiones urbanizadas, económicamente activas y comunidades del país. Mientras tanto, las tres regiones del Norte que comprende el Norte, Noreste y Oeste superior, son las regiones geográficas más necesitadas y afectadas por la pobreza en Ghana.

## IMPLEMENTACIÓN DE LOS ODM EN GHANA. LOGROS/BUENAS PRÁCTICAS

Esta presentación se centra en ciertos derechos humanos clave, relacionados con los ODM, que en gran medida se han alcanzado en Ghana y, posiblemente, deberían valorarse como la mejor práctica en términos de las medidas adoptadas para su implementación. Estos ODM dependen del derecho a la educación (libre, educación universal obligatoria) (FCUBE), promoviendo la igualdad de género y el derecho a la salud. Estos son:

- MDG 2A lograr la educación primaria universal.
- MDG 3 promover la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres, particularmente enfocándose en el MDG 3A (eliminando la disparidad de género en la educación primaria y secundaria).
- MDG 6 combatir Sida/VIH

## MDG 2: LOGRAR LA ENSEÑANZA PRIMARIA UNIVERSAL (EL DERECHO A LA EDUCACIÓN BÁSICA O FCUBE)

Ghana superó la meta de inscripción y egreso. Sin embargo, la matrícula neta sigue siendo un reto. La tasa bruta de matrícula (GER) en la escuela primaria aumentó del 95 % en 2007/2008 a 107 % en 2013/2014. La tasa neta de matrícula (NER) se incrementó del 81 % en 2006/2007 a 88.5 % en 2008/2009 y alcanzó el 89.3 % en 2013/2014 y el incremento en NER ha sido tardío. Y sobre todo, la tasa de terminación en las escuelas primarias superó la meta en un 12.4 por ciento.

Estos logros se propiciaron por una política de intervención directa como la introducción de programas de protección social como alimentación en las escuelas, subvención de capacitación, uniformes escolares, libros de texto y sandalias. Otras medidas políticas incluyeron la eliminación de las escuelas bajo los árboles, especialmente en las áreas rurales, a través de inversiones específicas para la construcción de escuelas para reemplazar todas las escuelas que se habían planeado bajo los árboles en esta era de las computadoras.

Las instituciones clave, responsables de la implementación de este desafío fueron el Ministerio de Educación; el Ministerio de Protección Social, de Género, y Niños; y el Fondo Fiduciario de Educación de Ghana (GETFund).

### DESAFÍOS CLAVE

Los siguientes fueron los desafíos de implementación principales:

Infraestructura inadecuada e instrumentos básicos de enseñanza. Por ejemplo, muchas escuelas del área rural carecen de aulas y libros de texto adecuados para la enseñanza efectiva.

Bajo estado de ánimo y condiciones relativamente pobres de servicio de los profesores (a pesar de la introducción del pago del salario básico único por el gobierno) que afectan la calidad de la educación. La calidad de la educación se ve agravada por la renuencia de los maestros a aceptar las plazas en las áreas rurales.

## MDG 6 – LUCHA CONTRA SIDA/VIH, MALARIA Y OTRAS ENFERMEDADES

### LOGROS

La prevalencia del VIH ha disminuido del 3,6 por ciento a partir de 2007 a 1,3 por ciento en 2013. Este logro se atribuye a las medidas tomadas por instituciones involucradas en la lucha a la pandemia. Estas incluyen la Comisión del Sida de Ghana (GAC), el Programa Nacional de Control del Sida (NACP), LA Comisión de Derechos Humanos y Justicia Administrativa (CHRAJ) y una serie de organizaciones de la sociedad civil (CSOs) que luchan contra la enfermedad. En términos de medidas políticas, el acceso a la terapia antirretroviral (TAR) ha contribuido a la disminución de las muertes relacionadas al VIH y Sida y la transmisión de madres a hijos, así como el asesoramiento y acciones en las comunidades.

A pesar de lo anterior, el estigma y la discriminación en contra de las personas con VIH/SIDA, por ejemplo las sexotrabajadoras, homosexuales, etcétera, han obstaculizado el progreso realizado hasta el momento. Por ejemplo, el estigma y la discriminación afectan el acceso a la salud, educación, empleo, alojamiento, etc.

### *CHRAJ-GAC COLABORACIÓN DE LA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DE GHANA CON LA COMISIÓN DEL SIDA DE GHANA (GAC) PARA COMBATIR EL ESTIGMA Y LA DISCRIMINACIÓN*

En respuesta al reto del estigma y la discriminación, de conformidad con el mandato de derechos humanos de la Comisión de Derechos Humanos (CHRAJ), y GAC firmaron un acuerdo (MOU), destinado a proteger los derechos PLWHA y KPs. En este sentido, una unidad dedicada, la Oficina de los Derechos de la Salud (HRD), ha sido creada dentro de la CHRAJ. Como consecuencia, un Sistema web de Información sobre Discriminación (DRS) también ha sido creado dentro de la CHRAJ, para facilitar el acceso a las quejas/informes que se refieran al estigma y la discriminación de PLWHA o KPs directa o indirectamente a través de las organizaciones de la sociedad civil actuando sin que las víctimas tengan que presentarse físicamente en las oficinas de la Comisión en todo el país. Tanto la HRD como la DRS, están a cargo de personal especializado de CHRAJ que reciben e investigan las quejas y proporcionan las compensaciones necesarias respecto a las quejas presentadas.

CHRAJ, GAC, el Servicio de la Policía y las organizaciones de la sociedad civil son instituciones claves que facilitan la implementación de actividades que la HRD, particularmente medidas para combatir el estigma y la discriminación hechas en contra de PLWHA y KPs. La CHRAJ, por otro lado, proporciona la supervisión necesaria en términos de coordinación, así como la garantía de que los derechos de todas las personas están protegidos y el remedio proporcionado, si es posible, después de las investigaciones, independientemente de la condición de la persona.

## DESAFÍOS CLAVE

Los desafíos clave que afectan la meta de la efectiva implementación son:

- Altos niveles de estigmatización y discriminación.
- Carencia de monitoreo eficiente y del sistema de rendición de cuentas.
- Coordinación ineficiente de la respuesta nacional.

## MECANISMO DE FINANCIAMIENTO PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LOS ODM

El financiamiento para la implementación de estrategias nacionales de desarrollo o programas ha sido una responsabilidad compartida entre el Gobierno de Ghana (GoG) y Socios de Desarrollo (DPs). Por ejemplo, la implementación de la estrategia de desarrollo a mediano plazo de Ghana así como los ODM fue apoyada (financiera y técnicamente) por los DPs mediante desembolsos hechos bajo el Sistema de Apoyo de Presupuesto de Multi-Donantes (MDBS) el cual fue introducido en el 2003 (MDBS es financiado por Holanda, Canadá, Dinamarca, Alemania, Francia, Suiza, Japón, DFID, Comisión Europea, Banco Mundial, y el Banco Africano de Desarrollo. Los observadores son UNDP, UNICEF, IMF y USAID). Otras fuentes de financiamiento como la Iniciativa de Países Pobres Fuertemente Endeudados (HIPC), Iniciativa Multilateral de Alivio de Deuda (MDRI) y la Cuenta Reto US Millennium (MCA) han apoyado ampliamente la implementación de los ODM en Ghana.

A nivel institucional, los DPs, en especial el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), la Unión Europea (EU), el Departamento para el Desarrollo

llo Internacional (DFID) y la Agencia Danesa de Desarrollo Internacional (DANIDA), han apoyado y continúan apoyando los esfuerzos de desarrollo de Ghana, incluida la implementación de los ODM. Respecto a la implementación de los ODM, el UNDP ha sido el DP clave que se asoció con el Gobierno de Ghana en este aspecto.

Bajo el Marco de Cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDAF), el PNUD ha estado implementando los ODM a través del Proyecto de Desarrollo del Milenio. Específicamente, bajo el cuarto UNDAF (2012-2016), el (PNUD), guiado por el lema *Unidos en la Acción para lograr los ODM* (también llamado One UN) enfocó su asistencia en desarrollo en la seguridad alimentaria y nutrición, energía sustentable y asentamientos humanos, desarrollo humano y capacidad productiva para servicios sociales mejores, y gobernanza transparente y responsable. En este respecto, bajo el Marco de Asistencia de Desarrollo de gobernanza transparente y responsable, el (PNUD) apoyó la implementación de los ODM 1, 2, 3, 4, 5 y 7. (PNUD/UNDAF (2012-2016. UN Country Team, Ghana Abril 2011).

Papel de las INDH en la implementación de los ODM, Mejores Prácticas de CHRAJ.

Conceptualmente, la implementación de los ODM en Ghana no incluyó a la CHRAJ como una Institución Nacional de Derechos Humanos (INDH) capaz de desempeñar un papel en el proceso de implementación. Los procesos de formulación de políticas y la consiguiente implementación, fueron conducidos por el NDPC. Vale la pena resaltar que, como asunto de rutina y a nivel institucional, el NDPC involucra a la CHRAJ en los procesos de consulta que llevan a la formulación de planes nacionales compuestos de desarrollo a medio-plazo, con el fin de armonizar el plan anual de actividades de trabajo de la CHRAJ con los planes nacionales de desarrollo.

## SOCIOS DE DESARROLLO/ REUNIONES DE GOBIERNO

A través de las reuniones mensuales sobre gobierno que los DPs tienen, a los cuales asiste la Comisión teniendo influencia en su mandato abarcando derechos humanos, anti-corrupción y el *ombudsman*, la aportación de la Comisión está en buscar la formulación de objetivos y medios. Algunos de estos objetivos y medios se relacionan con los ODM, mientras otros se relacionan generalmente con temas de gobernanza tales como la lucha contra la corrupción. A instan-

cia y consejo de la Comisión, el desarrollo e implementación de un plan nacional de acción anti-corrupción para Ghana fue elaborado como un medio sin el cual el apoyo a un presupuesto sustancial sería retenido. Esto ha sido conseguido con el plan adoptado por el Parlamento como un documento bi-partidista. Ha sido integrado en el actual Marco Nacional de Desarrollo (GSGDA11) y está siendo implementado con la Comisión, como el mayor facilitador mientras que la oficina del Presidente es la principal instancia de implementación.

## MONITOREO E INVESTIGACIÓN

En referencia a lo anterior, es justo mencionar que la CHRAJ no fue considerada como una institución clave del Estado para la implementación de los ODM en Ghana. Sin embargo, alineada con el cumplimiento de su mandato de derechos humanos, la CHRAJ ha monitoreado consistentemente el estado de los derechos humanos en Ghana, en particular el acceso a la salud y a la educación y a un medio ambiente limpio y sano. Específicamente, la CHRAJ ha estado monitoreando intervenciones sociales nacionales, tales como el esquema nacional de seguridad de la salud (NHIS) y el FCUBE, consagrado en facilitar el acceso a la salud y a la educación. Además, la CHRAJ ha estado monitoreando instalaciones de detención (prisiones y celdas) en el contexto de las Reglas Mínimas de Tratamiento de Prisioneros de las Naciones Unidas, para evaluar el estado del cumplimiento de los derechos humanos, particularmente en términos de acceso a servicios médicos y educacionales, así como a un medio ambiente limpio y sano para los internos en estas instalaciones. Después de este ejercicio de monitoreo, la CHRAJ publica anualmente reportes del estado de los derechos humanos (SOHR), incorporando sus hallazgos y recomendaciones, los cuales ponen a disposición de las instituciones relevantes del Estado para que sean tomadas las medidas correctivas necesarias para proteger los derechos de los más vulnerables.

En lo concerniente al derecho a la salud y acceso a servicios básicos, es importante reiterar la colaboración entre la CHRAJ y el GAC, los cuales guiaron al establecimiento del HRD. Esta intervención de políticas debería ser vista como una de las mejores prácticas que merece notoriedad por las INDH, como un medio para proteger los derechos humanos de los más vulnerables, en términos de implementar el derecho a la salud y a la educación, así como manejar el estigma y la discriminación de otros grupos marginados y vulnerables.

## INVESTIGACIÓN SISTEMÁTICA

Como parte de su mandato de investigar violaciones a derechos humanos, la CHRAJ, por ejemplo, ha llevado a cabo investigaciones sistemáticas de violaciones de derechos humanos en comunidades mineras en Ghana. Estas violaciones de derechos humanos giraban en torno al deterioro ambiental por actividades de compañías mineras, por ejemplo, contaminación de las aguas, que afectaban el acceso al agua, a la salud y a la subsistencia de los habitantes. Un reporte fue publicado después de las investigaciones en el 2008. Además, la CHRAJ ha liderado investigación en tráfico de menores y su asociación con el trabajo infantil en comunidades específicas en Ghana, como base para influir en las políticas nacionales para la protección de los derechos de la niñez.

## PROMOVIENDO LOS DERECHOS HUMANOS Y EL DESARROLLO HUMANO

Como se mencionó previamente, aunque la CHRAJ no ha estado directamente involucrada en la implementación de los ODM, ha organizado continuamente educación pública para crear la conciencia necesaria en derechos humanos, en el contexto de los ODM. Por ejemplo, la CHRAJ encabeza la creación de conciencia entre la comunidad de negocios en Ghana en los Principios Rectores de los Derechos Humanos y Negocios de las Naciones Unidas. A este respecto, la CHRAJ ha venido enfatizando el impacto de las actividades de negocios en el sector de extracción (minería de oro, petróleo y gas), en relación a los derechos laborales (salud y seguridad en los lugares de trabajo), deterioro ambiental y contaminación, etcétera.

## RETOS EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LOS ODM

El financiamiento para la implementación de estrategias e iniciativas nacionales de desarrollo ha sido un reto mayor para Ghana. Se ha contabilizado que 40 por ciento del apoyo presupuestario de Ghana (asistencia para desarrollo) es proporcionado por los DPs, ya sean bilaterales o multilaterales (*GOG/UNDP Millennium Development Report, November 2012*). Mientras tanto, el financiamiento de GoG ha sido inadecuado y en algunos casos no fue liberado a tiem-

po. Este hueco en el financiamiento se ha profundizado en vista del hecho que Ghana ha alcanzado un estatus de media baja en el ingreso. Como resultado, es justo indicar el ODM 8 (colaboración internacional para el desarrollo) en el contexto de la cooperación internacional para facilitar el desarrollo fue crucial en la implementación de los ODM en Ghana. Sin embargo, las remesas de los DPs han sido imprevisibles, lo cual ha afectado la implementación efectiva de metas de los ODM.

## CONCLUSIÓN

En términos generales, es importante enfatizar las intervenciones en políticas que contribuyeron a los logros conseguidos hasta ahora por Ghana en la implementación de los ODM. Estos incluyen:

- Mejor desarrollo en infraestructura, caminos, educación, instalaciones de salud, etcétera.
- Iniciativas de alivio de deuda bajo HIPC y MDRI.
- Introducción de programas sociales de intervención, tales como subsistencia de empoderamiento contra la pobreza (LEAP), NHIS, comida en escuelas, libros gratuitos y uniformes, subvenciones de impuestos, etcétera.
- Iniciativas especiales para combatir la pobreza estructural y desigualdad en desarrollo nacional, tales como la Autoridad de Desarrollo Acelerado de Savannah (SADA), autoridad de Desarrollo del Milenio (MIDA), Programa de Desarrollo de Empresas Rurales (REDP), para mejorar la subsistencia e ingresos de empresarios pobres, etcétera.

## EL CAMINO A SEGUIR PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE

Partiendo desde las mejores prácticas en la implementación de los ODM y los otros roles de las INDH, las siguientes sugerencias son para la consideración de la conferencia, como establece la Declaración de Mérida, para informar sobre la implementación efectiva de los Objetivos de Desarrollo Sustentable (ODS):

- El CIC en colaboración con las INDH debería emprender asesoría fuerte encaminada a gobiernos, particularmente en países en desarrollo, para entender que los ODS no son meramente objetivos/metast de desarrollo, sino que están apoyados en el principio de derechos humanos de *libertad del temor y la miseria* reforzando las obligaciones de las instancias del Estado bajo el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (ICCPR), Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (ICESCR) y en esa medida, es necesario un enfoque basado en derechos humanos para su implementación.
- Debe hacerse un esfuerzo consciente para encauzar los ODS como normas de derechos humanos en programas nacionales de desarrollo.
- La capacidad de las INDH debería ser fortalecida con respecto a la implementación de los ODS y su monitoreo y revisión a nivel nacional, así como de reportes de monitoreo en el UPR y los otros foros de las Naciones Unidas, actualmente recomendados por el Secretario General para hacer a los Estados más responsables bajo los ODS.
- Las INDH deberían re-enfocar su mandato de promoción y protección de los derechos humanos, enfatizando la interconexión entre derechos humanos y desarrollo, para que sea obligación de parte de los gobiernos proveer la infraestructura necesaria para facilitar el desarrollo humano.
- Las INDH deberían ser depositarias en la creación de campañas de concientización sobre los ODS.
- Las INDH deberían monitorear la implementación de los ODS, estableciendo un mecanismo/estructura de implementación para monitorearlos por parte de los gobiernos a nivel nacional.
- Para superar el reto del financiamiento, especialmente en países en desarrollo, los DPst deberían apoyar la implementación de los ODS y el monitoreo y revisión a nivel nacional por las INDH, en concordancia con la obligación en cooperación internacional y asistencia, bajo los artículos 55 y 56 de la Carta de las Naciones Unidas, 1945.

Gracias por su atención.