



# Asamblea General

Distr. general  
30 de junio de 2014  
Español  
Original: inglés

## Consejo de Derechos Humanos

27º período de sesiones

Temas 2 y 3 de la agenda

**Informe anual de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas  
para los Derechos Humanos e informes de la Oficina  
del Alto Comisionado y del Secretario General**

**Promoción y protección de todos los derechos humanos,  
civiles, políticos, económicos, sociales y culturales,  
incluido el derecho al desarrollo**

## **Aplicación de las orientaciones técnicas sobre la aplicación de un enfoque basado en los derechos humanos a la ejecución de las políticas y los programas destinados a reducir la mortalidad y morbilidad prevenibles asociadas a la maternidad**

### **Informe de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos**

#### *Resumen*

Teniendo en cuenta la información recibida de Estados Miembros, organismos de las Naciones Unidas, grupos de la sociedad civil y otras partes interesadas pertinentes, en el presente informe se examinan iniciativas para la aplicación de las orientaciones técnicas sobre la aplicación de un enfoque basado en los derechos humanos a la ejecución de las políticas y los programas destinados a reducir la mortalidad y morbilidad prevenibles asociadas a la maternidad. En el informe se documentan las labores realizadas en diversas esferas, incluidas la difusión y la utilización de las orientaciones técnicas. También se examinan las dificultades para la aplicación de las orientaciones y se ofrecen recomendaciones para contribuir a una mayor aplicación.

GE.14-06812 (S) 160714 170714



\* 1 4 0 6 8 1 2 \*

Se ruega reciclar



## Índice

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. Introducción .....	1–10	3
II. Actividades de difusión y promoción .....	11–22	5
III. Utilización de las orientaciones técnicas.....	23–57	8
A. Evaluación de la legislación, las políticas, las estrategias y los programas e influencia sobre ellos .....	24–33	9
B. Creación de capacidad .....	34–41	11
C. Planificación, programación e ideal estratégico .....	42–46	13
D. Organización de procesos con múltiples interesados.....	47–49	14
E. Elaboración de instrumentos .....	50–57	15
IV. Dificultades para la aplicación de las orientaciones técnicas .....	58–67	16
A. El tiempo necesario .....	59–60	17
B. Difusión .....	61–62	17
C. Procesos de múltiples interesados y coordinación.....	63–64	17
D. Promoción y desarrollo de la capacidad .....	65–67	18
V. Recomendaciones .....	68–69	18

## I. Introducción

1. Las orientaciones técnicas sobre la aplicación de un enfoque basado en los derechos humanos a la ejecución de las políticas y los programas destinados a reducir la mortalidad y morbilidad prevenibles asociadas a la maternidad (A/HRC/21/22) (en adelante, las "orientaciones técnicas") fueron solicitadas por el Consejo de Derechos Humanos en su resolución 18/2 y le fueron presentadas en su 21º período de sesiones, en septiembre de 2012. En su resolución 21/6, el Consejo acogió con beneplácito las orientaciones técnicas y exhortó a todas las instancias competentes, incluidos los gobiernos, las organizaciones regionales, los organismos competentes de las Naciones Unidas, las instituciones nacionales de derechos humanos y las organizaciones de la sociedad civil, a que difundiesen las orientaciones técnicas y las aplicasen, según procediese, al formular, aplicar y revisar las políticas y al evaluar los programas destinados a reducir la mortalidad y morbilidad prevenibles asociadas a la maternidad. También en la resolución 21/6, se solicitó a la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) que preparase un informe sobre la forma en que los Estados y demás entidades competentes habían aplicado las orientaciones técnicas. Este informe se presenta en respuesta a esa solicitud.

2. En el presente informe se proporciona información detallada sobre diversas actividades e iniciativas relacionadas con la aplicación de las orientaciones técnicas. También se resaltan los obstáculos para la aplicación y recomendaciones para la adopción de medidas futuras. El informe se basa en las comunicaciones que se remitieron al ACNUDH en respuesta a una nota verbal distribuida el 28 de enero de 2014<sup>1</sup> y en la información obtenida de las partes interesadas pertinentes a través de informes y correspondencia. No es una lista exhaustiva de todas las actividades relacionadas con las orientaciones técnicas o los enfoques basados en derechos que se aplican a la salud materna, sino que proporciona ejemplos ilustrativos de la forma en que se han utilizado en diversos contextos las orientaciones técnicas.

3. Las orientaciones técnicas fueron el tercero de una serie de informes dirigidos al Consejo de Derechos Humanos sobre la cuestión de la mortalidad y la morbilidad maternas<sup>2</sup>. Su objetivo es ayudar a los Estados y otros interesados a pasar de la teoría a la práctica en la puesta en práctica de los derechos humanos en la esfera de la salud materna, incluida la salud sexual y reproductiva. Como tal, ofrecen orientaciones concretas, organizadas conforme al ciclo normativo de planificación, presupuestación, ejecución, vigilancia, examen y recursos, y cooperación internacional.

4. Un enfoque basado en los derechos humanos tiene como premisa la creación de entornos que permitan a los titulares de derechos exigirlos y a los titulares de deberes cumplir con sus obligaciones jurídicamente vinculantes en materia de derechos humanos. Supone sustituir la prestación pasiva de los servicios por una cultura de rendición de cuentas con respecto a los derechos humanos garantizados internacionalmente. Entender la mortalidad y la morbilidad maternas como una cuestión de derechos humanos exige reconocer que las muertes y lesiones graves sufridas por las mujeres durante el embarazo y el parto no son hechos inevitables, sino más bien el resultado directo de leyes y prácticas

<sup>1</sup> Se recibieron comunicaciones de Alemania, la Argentina, Colombia, Cuba, Eslovaquia, Estonia, Guatemala, el Líbano, México, la República de Moldova, Serbia y Suiza, y del Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), el Centro de Derechos Reproductivos, el Grupo de Información en Reproducción Elegida (GIRE México), International Budget Partnership, la Iniciativa Internacional sobre Mortalidad Materna y Derechos Humanos, e Ipas.

<sup>2</sup> Los dos primeros informes fueron A/HRC/14/39 y A/HRC/18/27.

discriminatorias, de no establecer y mantener sistemas y servicios de salud operativos y de una falta de rendición de cuentas.

5. La idea de que la mortalidad y la morbilidad maternas son un problema de derechos humanos ha alcanzado mucha fuerza en los últimos años. Expertos de la sociedad civil y de otros ámbitos llevan muchos años ya analizando la salud materna y cuestiones más generales de salud sexual y reproductiva desde una perspectiva de derechos humanos. En 2006, esta cuestión se incluyó en la agenda de derechos humanos de las Naciones Unidas, cuando el Relator Especial sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental consagró a ese tema parte de su informe dirigido a la Asamblea General. Posteriormente, en 2009 el Consejo de Derechos Humanos organizó un panel de debate sobre esa cuestión y en los años siguientes se elaboraron los tres informes de la Alta Comisionada.

6. Cabe destacar que el reconocimiento de la salud materna como una cuestión de derechos humanos no se ha limitado a la esfera de los derechos humanos. En los últimos años también ha aumentado la colaboración con respecto a la salud materna entre las comunidades que se encargan de la salud y de los derechos humanos. En la Estrategia Mundial para la Salud de la Mujer y el Niño 2010, impulsada por el Secretario General, que se centraba en la aceleración del logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio cuarto y quinto, se reconocen explícitamente las dimensiones de derechos humanos de la salud materna e infantil. Las labores de seguimiento de la Estrategia Global, entre otros medios por conducto de las recomendaciones de la Comisión sobre la Información y la Rendición de Cuentas para la Salud de la Mujer y el Niño, y el trabajo del Grupo de Expertos de Evaluación en materia de Rendición de Cuentas para la Salud de la Mujer y el Niño, han seguido poniendo de relieve que la salud materna no puede ser tratada únicamente como una cuestión de salud pública, sino que debe ser entendida como un asunto de derechos humanos. Además, la Alianza para la Salud de la Madre, el Recién Nacido y el Niño (PMNCH) ha desempeñado una función importante para organizar redes normativas que abarcan elementos que normalmente suelen estar dispersos en las esferas de la investigación, las políticas, las prácticas y la opinión pública, con lo que ha contribuido a ampliar las redes de asociados para la salud reproductiva, materna, neonatal e infantil y los derechos humanos.

7. Más recientemente, la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer reconoció que la falta de protección de los derechos reproductivos estaba dificultando las labores encaminadas a lograr el quinto Objetivo de Desarrollo del Milenio, relativo a la salud materna (E/CN.6/2014/L.7, párr. 23), y la Comisión de Población y Desarrollo, en su resolución 2014/1, estableció un vínculo entre la "promoción, el respeto, la protección y el ejercicio de todos los derechos humanos" y la eliminación de la mortalidad y morbilidad prevenibles asociadas a la maternidad (E/2014/25-E/CN.9/2014/7, párr. 11).

8. En algunos debates en torno a la agenda para el desarrollo después de 2015 también se han puesto de relieve la salud y los derechos sexuales y reproductivos, incluidas las dimensiones de derechos humanos de la mortalidad y la morbilidad maternas. Por ejemplo, en el informe del Grupo de Alto Nivel de Personas Eminentes sobre la Agenda para el Desarrollo después de 2015 se prestó atención especial a la salud sexual y reproductiva, incluida la salud materna, y se señaló que el acceso universal a la salud y los derechos sexuales y reproductivos es un componente esencial de una sociedad sana<sup>3</sup>.

9. Estos avances indican que la mortalidad y la morbilidad maternas cada vez se consideran más como una cuestión de derechos humanos. La contribución de las

<sup>3</sup> *A New Global Partnership: Eradicate Poverty and Transform Economies through Sustainable Development*, pág. 39.

orientaciones técnicas, sobre la base de ese reconocimiento, es ofrecer asistencia a los interesados pertinentes sobre las medidas necesarias para tratar la salud materna en consonancia con las obligaciones de derechos humanos y establecer procesos para la elaboración de políticas y programas que respeten los principios de derechos humanos, entre ellos la participación, la no discriminación y la rendición de cuentas.

10. Es importante señalar que algunos gobiernos, organismos de las Naciones Unidas y organizaciones de la sociedad civil y otras entidades ya estaban aplicando a la salud materna enfoques basados en derechos antes de que se aprobasen las orientaciones técnicas y siguen ejecutando esos importantes proyectos y programas. La Alta Comisionada acoge con satisfacción esas actividades y alienta a continuar asumiendo enfoques basados en derechos. Las orientaciones técnicas son un instrumento que puede contribuir a las iniciativas en curso y pueden alentar una interpretación común de lo que exige un enfoque basado en derechos.

## II. Actividades de difusión y promoción

11. Desde septiembre de 2012, se han invertido esfuerzos considerables en garantizar una amplia difusión de las orientaciones técnicas. En diversas listas de distribución se publicaron noticias sobre las orientaciones técnicas y la resolución del Consejo sobre el tema y también se difundieron entre las redes de organizaciones que trabajan en la esfera de la salud y los derechos sexuales y reproductivos. La información sobre las orientaciones técnicas se distribuyó también por conducto de artículos en revistas dirigidas a audiencias particulares, como encargados de la formulación de políticas de salud, proveedores de servicios de salud y la comunidad que se encarga de los derechos humanos.

12. Por ejemplo, la Alta Comisionada publicó un artículo en *The Lancet*, una de las principales revistas médicas del mundo, en el que describía las orientaciones técnicas y promovía su utilización<sup>4</sup>. Un artículo de Alicia Yamin sobre las orientaciones técnicas en el que se explicaban su contenido y su importancia fue publicado en el *International Journal of Gynaecology and Obstetrics*<sup>5</sup>. El Centro por los Derechos Económicos y Sociales, una organización de derechos humanos que se centra especialmente en los derechos económicos, sociales y culturales en todo el mundo, presentó las orientaciones técnicas en su boletín de octubre de 2012. Las orientaciones técnicas también se promovieron en el blog ordinario de White Ribbon Alliance, una coalición internacional de particulares y organizaciones de más de 100 países que promueven el embarazo y el parto en condiciones de seguridad. La PMNCH también ha promovido las orientaciones técnicas entre su red de más de 500 miembros. Además, International Budget Partnership, una organización de la sociedad civil cuyo objetivo principal es influir en las políticas presupuestarias, ha colaborado en las gestiones para distribuir las orientaciones técnicas a varias redes, incluida su propia lista de distribución, y a Global Movement for Budget Transparency, Accountability and Participation, que está integrado por más de 100 grupos presupuestarios nacionales e internacionales de todo el mundo.

13. Es primordial llegar a distintos públicos y compartir con ellos información y orientación sobre los enfoques basados en derechos. La aplicación efectiva de los enfoques basados en derechos depende en gran medida de la colaboración de los interesados de diversos sectores y disciplinas.

<sup>4</sup> Navanethem Pillay, "Maternal mortality and morbidity: a human rights imperative", *The Lancet*, vol. 381, N° 9873 (abril de 2013), págs. 1159 y 1160.

<sup>5</sup> Alicia Yamin, "Applying human rights to maternal health: UN technical guidance on rights-based approaches", *International Journal of Gynaecology and Obstetrics*, vol. 121, N° 2 (mayo de 2013), págs. 190 a 193.

14. También en las principales conferencias mundiales sobre salud materna se celebraron sesiones dedicadas a las orientaciones técnicas. Por ejemplo, en la Conferencia Global de Salud Materna que se celebró del 15 al 17 enero de 2013 y reunió en Arusha (República Unida de Tanzania) a más de 700 personas, las orientaciones técnicas se presentaron en un panel titulado "La promoción de una rendición de cuentas basada en derechos para la salud materna". Ese panel se aprovechó para presentar un resumen de conocimientos elaborado por la PMNCH acerca de la rendición de cuentas y los derechos humanos, para el cual las orientaciones técnicas fueron un recurso esencial. En otros paneles (sobre los enfoques basados en derechos y sobre los instrumentos de seguimiento de presupuestos), las orientaciones técnicas fueron mencionadas en los debates como un instrumento importante que había que tener en cuenta. En la Conferencia de Women Deliver celebrada del 28 al 30 mayo de 2013 y que reunió a más de 4.500 personas en Kuala Lumpur, las orientaciones técnicas se presentaron en un panel titulado "Aplicación de un enfoque basado en los derechos humanos a la mortalidad y la morbilidad maternas" y los panelistas intercambiaron experiencias sobre el modo en que se podían utilizar en su labor las orientaciones técnicas.

15. En el plano regional, la oficina regional de Asia y el Pacífico del Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) elaboró una serie de informes temáticos para preparar la sexta Conferencia de Población para Asia y el Pacífico, celebrada en septiembre de 2013. En dos de los informes (sobre los elementos de derechos humanos de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo (CIPD) y sobre la salud materna), se mencionaron específicamente las orientaciones técnicas; esos informes se distribuyeron a todos los delegados y observadores en la sexta Conferencia de Población para Asia y el Pacífico. La Conferencia reconoció la función esencial que desempeñan los encargados de formular políticas, los parlamentarios, los dirigentes comunitarios y los medios de difusión a fin de promover un entorno propicio para el pleno disfrute, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos, entre ellos la salud y los derechos sexuales y reproductivos (E/ESCAP/APPC(6)/3).

16. En Asia, otra iniciativa es la labor de la Asia Pacific Alliance for Sexual and Reproductive Health and Rights. Esta organización presentó las orientaciones técnicas en el Taller Regional sobre la Promoción de la Salud Materna y la Reducción de la Mortalidad Materna organizado por la Comisión Intergubernamental sobre Derechos Humanos de la Asociación de Naciones de Asia Sudoriental (ASEAN) y celebrado los días 27 y 28 de marzo de 2014 en Manila. En el documento final del Taller, titulado "Plan de acción de la Comisión Intergubernamental sobre Derechos Humanos de la ASEAN para promover la salud materna y los derechos reproductivos", se reafirman los derechos humanos de las mujeres y se mencionan las orientaciones técnicas, entre otros instrumentos de derechos humanos.

17. Yendo más allá de la simple difusión, algunas organizaciones adoptaron iniciativas destinadas a sensibilizar acerca de las orientaciones técnicas y organizaron seminarios web para mejorar la comprensión de su contenido. Por ejemplo, en febrero de 2013, el UNFPA celebró un seminario web en el que participaron 36 de sus Presencias sobre el Terreno y varias oficinas se comprometieron a tratar de lograr el cumplimiento de las orientaciones en el plano nacional. Ipas, una organización que trabaja en cuatro continentes para poner fin a los abortos peligrosos, organizó un seminario web dirigido a su propio personal a fin de sensibilizar sobre las orientaciones técnicas y promover su utilización.

18. También se realizaron labores dirigidas específicamente a mejorar la comprensión de las orientaciones técnicas por parte de los expertos. Por ejemplo, en su primer informe, el Grupo de Expertos de Evaluación en materia de Rendición de Cuentas para la Salud de la Mujer y el Niño reconoció que aplicar decididamente las orientaciones técnicas sería una herramienta importante para alcanzar el quinto Objetivo de Desarrollo del Milenio, relativo

a la salud materna<sup>6</sup>, y reconoció también la importante interfaz entre las comunidades encargadas de la salud y de los derechos humanos. Como consecuencia, el ACNUDH y la Organización Mundial de la Salud (OMS) organizaron una reunión informativa dirigida a los expertos de esos órganos de tratados y el Grupo de Expertos de Evaluación en materia de Rendición de Cuentas para la Salud de la Mujer y el Niño en la que se presentaron los elementos principales de las orientaciones técnicas. El informe posterior del Grupo de Expertos de Evaluación en materia de Rendición de Cuentas para la Salud de la Mujer y el Niño volvió a referirse a las orientaciones técnicas como una herramienta práctica importante<sup>7</sup>. Otro ejemplo es el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas, que en enero de 2014 celebró una reunión del grupo de expertos sobre la salud sexual y los derechos reproductivos, en la que se emplearon como recurso las orientaciones técnicas. El informe de esa reunión toma como base las orientaciones, sobre todo en lo que respecta a garantizar que las mujeres y las niñas indígenas tengan a su disposición servicios de salud sexual y reproductiva accesibles, aceptables y de buena calidad.

19. Las orientaciones técnicas se presentaron también en la 11ª Conferencia Internacional de Instituciones Nacionales de Derechos Humanos, celebrada del 4 al 7 de noviembre de 2012 en Ammán, en la que el tema principal fueron los derechos humanos de las mujeres y las niñas. La Declaración y Programa de Acción de Ammán que surgieron de la Conferencia incluyen recomendaciones explícitas dirigidas a las instituciones nacionales de derechos humanos sobre la protección y promoción de los derechos reproductivos, incluidos los derechos relacionados con la salud materna. El ACNUDH ha recibido información desde entonces de que algunas instituciones nacionales de derechos humanos están trabajando con las orientaciones técnicas. En México, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, en su informe anual de 2013 relativo a la salud materna y la violencia obstétrica, se remite a las orientaciones técnicas, entre otros instrumentos internacionales de derechos humanos que protegen la salud materna y otros derechos humanos en la materia. En la India, un artículo sobre las orientaciones técnicas apareció en la revista de la Comisión Nacional de Derechos Humanos en 2013<sup>8</sup>.

20. Además, numerosos interesados han informado al ACNUDH de que las orientaciones técnicas se ha difundido en el plano nacional. En Suiza, por ejemplo, las orientaciones técnicas se difundieron por conducto de Santé Sexuelle Suisse, que es la principal organización del país que trabaja en la promoción de la salud sexual y reproductiva y el respeto de los derechos sexuales. El Gobierno de la República de Moldova informó de que las orientaciones técnicas se habían presentado a los expertos pertinentes del Ministerio de Salud y eran debatidas con regularidad entre los expertos nacionales en la esfera de la salud reproductiva. En México, 32 instituciones de mujeres de nivel estatal difundían las orientaciones técnicas entre el sector de la salud de sus estados respectivos y también entre los institutos municipales de mujeres. Además, las orientaciones técnicas fueron presentadas y distribuidas en una reunión de carácter nacional celebrada en septiembre de 2013 por el Comité Promotor por una Maternidad Segura en la Ciudad de México para concienciar sobre el embarazo en condiciones de seguridad como un derecho humano que implica obligaciones en diversos sectores. La oficina del UNFPA en Burundi informó de que había difundido las orientaciones técnicas entre una red de periodistas, con el fin de sensibilizar a los medios de comunicación acerca de la aplicabilidad de los enfoques basados en derechos.

<sup>6</sup> Grupo de Expertos de Evaluación en materia de Rendición de Cuentas para la Salud de la Mujer y el Niño, *Every Woman, Every Child: From Commitments to Action* (2012), pág. 45.

<sup>7</sup> Grupo de Expertos de Evaluación en materia de Rendición de Cuentas para la Salud de la Mujer y el Niño, *Every Woman, Every Child: Strengthening Equity and Dignity through Health* (2013), pág. 57.

<sup>8</sup> Jashodhara Dasgupta, "Maternal health: promotion and protection of human rights of women", *Journal of the National Human Rights Commission, India*, vol. 12 (2013).

21. Las orientaciones técnicas también han alimentado los debates en torno al proceso de examen de la CIPD después de 2014. En julio de 2013 se celebró una conferencia internacional sobre los derechos humanos en el contexto del proceso de examen de la CIPD después de 2014 a fin de determinar los avances positivos en materia de derechos humanos en los últimos veinte años, las lagunas y dificultades que subsistían, y las nuevas cuestiones y prioridades para el futuro. La cuestión de la rendición de cuentas, conforme se explica en las orientaciones técnicas, fue un punto importante de discusión en la conferencia. Esta manera de concebir la rendición de cuentas exige que se preste atención a todas las fases del ciclo normativo y a garantizar la transparencia y la participación efectiva. El informe sobre el examen de las operaciones de ejecución del programa de acción de la CIPD y su seguimiento después de 2014<sup>9</sup> gira expresamente en torno a la obligación de hacer efectivos los derechos humanos y respalda la aplicación de enfoques basados en derechos, en particular en lo que respecta a la cuestión de la mortalidad y la morbilidad maternas. En conexión con las resoluciones del Consejo de Derechos Humanos sobre la mortalidad y la morbilidad maternas, explica que el proceso de examen de la CIPD después de 2014 brinda la oportunidad de reflejar la ampliación y el fortalecimiento de un enfoque de la salud basado en los derechos humanos.

22. Los conocimientos sobre las orientaciones técnicas también se han difundido más ampliamente gracias a que han sido citadas en diversos artículos y publicaciones<sup>10</sup>.

### III. Utilización de las orientaciones técnicas

23. La información reunida por conducto de las labores en curso del ACNUDH, las comunicaciones para el presente informe y entrevistas con los principales interesados que trabajan con las orientaciones técnicas ponen de manifiesto que se están utilizando de diversas maneras, pero todas ellas encaminadas al objetivo esencial de garantizar los derechos humanos de la mujer, especialmente la salud y los derechos sexuales y reproductivos.

<sup>9</sup> Presentado por el Secretario General de las Naciones Unidas y el Director Ejecutivo del UNFPA el 12 de febrero de 2014.

<sup>10</sup> Véanse, por ejemplo: reseña informativa de la Unión Africana "Using human rights to advance accountability for women and children's health", agosto de 2013; se puede consultar en la dirección [http://www.who.int/pmnch/media/events/2013/au\\_policy\\_brief\\_human\\_rights.pdf](http://www.who.int/pmnch/media/events/2013/au_policy_brief_human_rights.pdf);

Organización Mundial de la Salud, *Ensuring Human Rights in the Provision of Contraceptive Information and Services: Guidance and Recommendations* (2014);

Organización Mundial de la Salud y Alianza para la Salud de la Madre, el Recién Nacido y el Niño, *A Policy Guide for Implementing Essential Interventions for Reproductive, Maternal, Newborn and Child Health* (2014);

Alianza para la Salud de la Madre, el Recién Nacido y el Niño, *Knowledge summary N° 23: Human rights and accountability* (2013); y *Knowledge summary N° 27: Death reviews: maternal, perinatal and child* (2013);

Rebecca Cook, "Human rights and maternal health: exploring the effectiveness of the Alyne decision", *Journal of Law, Medicine and Ethics*, vol. 41, N° 1 (abril de 2013), págs. 103 a 123;

Louise Finer y Johanna Fine, "Abortion law around the world: progress and pushback", *American Journal of Public Health*, vol. 103, N° 4 (abril de 2013), págs. 585 a 589;

Paul Hunt y Tony Gray, eds., *Maternal Mortality, Human Rights and Accountability* (Routledge, 2013), págs. 150 a 155;

Alicia Yamin, "From ideals to tools: applying human rights to maternal health", *PLOS Medicine*, vol. 10, N° 11 (2013).



## **A. Evaluación de la legislación, las políticas, las estrategias y los programas e influencia sobre ellos**

24. Varias partes interesadas informaron de que utilizaban las orientaciones técnicas como instrumento de evaluación o seguimiento con el que examinar las políticas en vigor. Por ejemplo, la comunicación del Gobierno de México incluía un cuadro detallado en el que se comparaban las disposiciones de las orientaciones técnicas con disposiciones normativas en vigor, a fin de evaluar el cumplimiento. En la comunicación de Guatemala se incluían también detalles acerca de la forma en que determinados aspectos de su plan de acción para reducir la mortalidad materna e infantil se ajustan a los principios de las orientaciones técnicas.

25. El Comité Promotor por una Maternidad Segura en México, que es una red integrada por la administración pública y la sociedad civil, ha adoptado medidas para reforzar su atención preferente a los derechos humanos, explícitamente sobre la base de las orientaciones técnicas. A ese respecto, el Comité está haciendo un seguimiento de programas nacionales, como los relacionados con el sector de la salud, la igualdad de oportunidades y la no discriminación contra la mujer, el sector de la educación y la salud materna y perinatal, sobre la base de lo dispuesto en las orientaciones técnicas. También se han creado comités en los estados, que han puesto de manifiesto diversas preocupaciones sobre derechos humanos relacionados con el embarazo y el parto.

26. Las orientaciones técnicas han sido utilizadas a nivel de trabajo por el personal del Organismo Danés de Desarrollo Internacional (DANIDA) con el fin de reflexionar sobre el apoyo que presta al sector de la salud. Se informó de que evaluar el apoyo de Dinamarca comparándolo con las disposiciones de las orientaciones técnicas ayudó a valorar mejor y aumentar la contribución de un enfoque basado en derechos para proporcionar fondos compartidos al sector. En particular, las orientaciones técnicas mostraron claramente al personal del Organismo la importancia que revestía apoyar las mejoras de todo el sector y de todo el sistema como una obligación básica de derechos humanos. Esto exigió prestar atención a la mejora de los procesos de planificación, presupuestación y presentación de informes, garantizar una prestación de servicios más equitativa y reforzar los mecanismos de rendición de cuentas y de transparencia. Las discusiones sobre las orientaciones técnicas contribuyeron a que se comprendieran mejor los enfoques basados en derechos, al poner en tela de juicio la idea de que los derechos humanos existen únicamente con respecto a cuestiones o grupos de población específicos.

27. El UNFPA ha comunicado que utilizó las orientaciones técnicas para conformar su asesoramiento sobre la elaboración de leyes y políticas en los planos nacional y regional. En el plano regional, el UNFPA apoya un programa titulado Salud Sexual y Reproductiva Intercultural para Mujeres Indígenas en Bolivia (Estado Plurinacional de), el Ecuador, Guatemala, Honduras y el Perú. Este programa, que se ajusta a las orientaciones técnicas, ha hecho que se comprendiera mejor la prescripción de derechos humanos de que las mujeres indígenas cuenten con servicios de salud aceptables. Sobre la base de ese proyecto, los Ministerios de Salud de Bolivia (Estado Plurinacional de), el Ecuador y el Perú, la Comisión Andina de Salud Intercultural y la Red Sudamericana de Mujeres Indígenas están elaborando un conjunto de normas básicas para los servicios de salud materna intercultural. La oficina del UNFPA en Malawi ha informado de que tuvo en cuenta las orientaciones técnicas en su análisis de varias políticas, presupuestos y programas relacionados con las cuestiones de género y la juventud, a través de su Programa de Igualdad de Género y Empoderamiento de la Mujer, con el fin de asegurar la receptividad a las cuestiones de género y que esos programas cumplieren con las normas de derechos humanos.

28. Algunas organizaciones de la sociedad civil han apuntado de qué modo se pueden utilizar las orientaciones técnicas para hacer un seguimiento de las políticas y programas de

los Estados relacionadas con la salud sexual y reproductiva. En Nigeria, el Centro de Derechos Reproductivos y el Women Advocates Research and Documentation Centre han informado de que utilizaban las orientaciones técnicas para evaluar las prácticas del país en relación con el embarazo y el parto y han presentado recomendaciones al Gobierno sobre la manera de hacer frente a los problemas de derechos humanos al respecto.

29. En África Oriental, Open Society Institute ha utilizado las orientaciones técnicas para diseñar instrumentos con los que evaluar el modo en que se están prestando los servicios de salud materna y para examinar si las leyes, políticas y prácticas incorporan enfoques basados en los derechos humanos. Esos instrumentos se han utilizado para examinar los planes estratégicos de cuatro países (Kenia, República Unida de Tanzania, Sudán del Sur y Uganda) y el resultado de esa evaluación se comunicará a los interesados pertinentes de la región para ayudarlos a promover una adopción más decidida de enfoques basados en derechos humanos. En conexión con esa iniciativa, en febrero de 2014, en Uganda, el Center for Health, Human Rights and Development, en colaboración con el Centro FXB para la Salud y los Derechos Humanos de la Facultad de Salud Pública de Harvard, organizó una reunión regional de organizaciones de la sociedad civil de África Oriental. La reunión giró en torno al valor de los enfoques basados en derechos humanos para la salud materna y la aplicación de las orientaciones técnicas. Los participantes definieron esferas de labores que se necesitaban para aplicar las orientaciones técnicas en el plano comunitario y cada país señaló una organización de base comunitaria que haría un seguimiento de esa aplicación.

30. Del mismo modo, Ipas Brasil informó de que las orientaciones técnicas habían proporcionado un marco de derechos humanos provechoso para una misión de evaluación, patrocinada por una red de organizaciones de la sociedad civil y movimientos sociales, sobre la situación y la disponibilidad de servicios de atención obstétrica de emergencia y el acceso de las mujeres a una atención de buena calidad en los servicios de salud pública de barrios desfavorecidos de Río de Janeiro. Las conclusiones fueron presentadas en una audiencia pública del Senado brasileño. Las organizaciones de la sociedad civil también están estudiando maneras de utilizar las orientaciones técnicas para hacer un seguimiento del modo en que aplica el Gobierno la decisión del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer en el caso de Alyne da Silva Pimentel Teixeira, el primer caso internacional de derechos humanos en el que se determinó que una muerte materna había sido una violación de derechos humanos, y también para colaborar con el Gobierno al respecto.

31. Las orientaciones técnicas se han utilizado también en relación con los tribunales. Por ejemplo, una organización no gubernamental de Uganda, Center for Health, Human Rights and Development, ha informado de que las orientaciones técnicas influyeron en la preparación de la petición que ella y otros asociados presentaron ante el Tribunal Constitucional. La petición pretende demostrar que la falta de suministro de productos básicos de salud materna esenciales en un establecimiento de salud público que condujo a la muerte de algunas mujeres embarazadas fue una violación del derecho a la salud. La organización explicó que la atención especial que se presta en las orientaciones técnicas a la rendición de cuentas y los recursos judiciales ofrecían un marco que apoyaba sus pretensiones. También explicó que la presentación de esa petición había hecho que se presentaran otras demandas relacionadas con la salud, que se apoyaban igualmente en las orientaciones técnicas<sup>11</sup>.

<sup>11</sup> Véanse, por ejemplo, *CEHURD and others v. Nakaseke District Local Government* (demanda civil N° 111 de 2012) y *CEHURD v. Executive Director of Mulago National Referral Hospital* (demanda civil N° 212 de 2013).

32. SAHAYOG, una organización de la sociedad civil de la India que trabaja en las esferas de la salud materna, la salud y los derechos sexuales y reproductivos y la igualdad de género, utilizó las orientaciones técnicas en su labor conjunta con la institución nacional de derechos humanos para hacer un seguimiento de los compromisos contraídos por el Gobierno a raíz del segundo examen periódico universal de la India. Se hizo un seguimiento, entre otras cosas, del modo en que garantizaba el Gobierno el acceso a los servicios anticonceptivos, los servicios de salud materna y los servicios de aborto sin riesgo; de la simplificación de los mecanismos de reclamación; y del modo en que se aseguraba la participación de las comunidades en la gobernanza del sistema de salud pública. Muchas de esas medidas exigen una colaboración con parlamentarios, que será la siguiente etapa en la labor de SAHAYOG, después de las elecciones de mayo de 2014.

33. Las orientaciones técnicas también se tuvieron en cuenta en la elaboración, por la Organización Panamericana de la Salud (OPS), de una ley modelo sobre la salud materna desde una perspectiva de derechos humanos. Esa ley modelo figura en una publicación de la OPS titulada *Salud reproductiva y maternidad saludable. Legislación nacional de conformidad con el derecho internacional de los derechos humanos*. La publicación es el resultado de dos reuniones regionales para parlamentarios organizadas por la OPS. La primera reunión tuvo lugar en marzo de 2013 en Santo Domingo y la segunda, en diciembre de 2013 en Brasilia. Para la segunda reunión, la OPS financió la traducción al portugués de las orientaciones técnicas y las presentó. La ley modelo ofrece importantes aclaraciones y ejemplos del modo en que puede cumplir las normas de derechos humanos la legislación.

## B. Creación de capacidad

34. Diversos interlocutores han comunicado que habían utilizado las orientaciones técnicas para mejorar la comprensión de las actuaciones que exige un enfoque basado en derechos, en particular por conducto de iniciativas de creación de capacidad. Por ejemplo, Colombia informó de que las orientaciones técnicas han contribuido a una mejor comprensión de las necesidades de un enfoque basado en derechos, lo que ha sido especialmente importante en Colombia desde la decisión de la Corte Constitucional de 2006 sobre los motivos por los que se debe permitir el aborto<sup>12</sup>.

35. La oficina del UNFPA en el Brasil ha informado de que las orientaciones técnicas se han utilizado en actividades de capacitación, especialmente en relación con un taller sobre las intersecciones entre la raza, el género y la edad en las políticas y presupuestos públicos, que se centró en la salud de las mujeres de ascendencia africana. También se informó de que el taller sirvió de base para una colaboración constructiva entre los funcionarios públicos, la sociedad civil, el mundo académico y los organismos de las Naciones Unidas y condujo a actuaciones que fueron efectivas para encuadrar la salud materna como una cuestión de derechos humanos.

36. El ACNUDH ha utilizado el ejemplo de la mortalidad materna en la capacitación impartida a su personal acerca de la presupuestación para los derechos humanos, empleando las orientaciones técnicas como herramienta. Esa capacitación, en la que participaron unos 30 funcionarios del ACNUDH, incluyó una sesión en la que se examinó el capítulo presupuestario de las orientaciones técnicas y se analizó la aplicación de esos principios en el contexto nacional.

37. La Federación Internacional de Ginecología y Obstetricia considera que es muy importante adoptar un enfoque basado en los derechos humanos para mejorar la salud de la mujer y ha comunicado que las orientaciones técnicas han sido un instrumento provechoso

<sup>12</sup> Decisión C-355/06 (10 de mayo de 2006).

para su labor en esa esfera. En particular, las orientaciones técnicas se han tenido en cuenta en la labor de su Comité de Derechos Sexuales y Reproductivos de la Mujer, que ha elaborado un plan de estudios sobre el derecho de la mujer a la salud reproductiva y sexual. Ese plan de estudios será presentado en la reunión de la junta ejecutiva que se celebrará en Tokio en julio de 2014 y también en otras conferencias próximas de la Federación en los planos nacional, regional e internacional. La Federación está examinando asimismo la posibilidad de introducir el plan de estudios en las facultades de medicina. El objetivo del plan de estudios es concienciar a los ginecólogos y obstetras de todo el mundo sobre la importancia del derecho humano de la mujer a la salud. En él se resaltan estudios de casos en que se han puesto en peligro los derechos de las mujeres. También se examinan las cuestiones del acceso a las instalaciones y servicios, el tratamiento de los proveedores de atención de la salud y la calidad de la atención, entre otros muchos aspectos.

38. En Sudáfrica, la red Equinet, junto con la Sociedad de Matronas de Sudáfrica, está trabajando en el fortalecimiento de la capacidad de las matronas a fin de que apliquen enfoques basados en derechos y presta una atención estratégica a los educadores. En la provincia de KwaZulu Natal se ha establecido un equipo de tareas para examinar el plan de estudios de partería e integrar un enfoque basado en los derechos humanos, sobre la base de las orientaciones técnicas. También hay conversaciones en curso con escuelas de partería de la Provincia Oriental del Cabo, la Provincia Occidental del Cabo y la Provincia del Estado Libre, y en el plano nacional, encaminadas a intensificar las gestiones para que en el plan de estudios se incorpore un enfoque basado en derechos.

39. En Uganda, el Center for Health, Human Rights and Development ha informado de que las orientaciones técnicas han sido un instrumento provechoso en la elaboración de un proyecto de investigación sobre medidas concretas en relación con la participación de las comunidades para hacer efectivo el derecho a la salud, que se ejecutó en asociación con la Red de Aprendizaje para la Salud y los Derechos Humanos de la Facultad de Salud Pública y Medicina Familiar de la Universidad de Ciudad del Cabo (Sudáfrica). En el proyecto se analizan las experiencias de los miembros de las comunidades de los distritos ugandeses de Kiboga y Kyankwanzi en relación con los comités de gestión de las dependencias de salud (las estructuras institucionales establecidas por el Gobierno para que los miembros de las comunidades participen en la gobernanza de la salud).

40. En el Perú, CARE Perú está colaborando con la OPS para que las autoridades sanitarias nacionales y los encargados nacionales de la adopción de políticas en materia de salud contribuyan a la difusión y creación de capacidad en lo que respecta a la aplicación de las orientaciones técnicas. A ese respecto, CARE Perú está elaborando una publicación sobre la metodología para capacitar a los ciudadanos en la supervisión ciudadana local y el marco legislativo y de normas nacionales para promover el seguimiento ciudadano del derecho a la salud.

41. En la Facultad de Salud Pública de la Universidad de Harvard, las orientaciones técnicas se estudiaron en un curso titulado "El derecho a la salud en entornos de escasos recursos: la salud materna en la República Unida de Tanzania". En el curso se examinaron las repercusiones que la adopción de un enfoque basado en derechos para la salud materna conlleva para múltiples interesados en todo el ciclo de elaboración, ejecución y examen de las políticas, así como con respecto a los mecanismos de aplicación y la asistencia y la cooperación internacionales. Los estudiantes llevaron a cabo entrevistas con una gran diversidad de partes interesadas, como funcionarios públicos, donantes, representantes de organismos de las Naciones Unidas y de organizaciones de la sociedad civil, y pacientes, y visitaron instalaciones, con el fin de analizar los obstáculos para la aplicación de enfoques basados en derechos y las consecuencias de aplicarlos.

### C. Planificación, programación e ideal estratégico

42. El apoyo a la aplicación de las orientaciones técnicas específicamente y a un enfoque basado en derechos para la salud sexual y reproductiva, incluida la salud materna, también queda de manifiesto en el modo en que algunos interesados han incluido de manera efectiva enfoques basados en derechos en sus procesos de planificación y estrategias. En consonancia con los planes estratégicos del UNFPA y el ACNUDH, el 3 de marzo 2014 las dos organizaciones firmaron un marco de cooperación para la ulterior aplicación de las orientaciones técnicas. En particular, puesto que las orientaciones técnicas tienen por objetivo las intervenciones al nivel nacional, este marco compromete a ambas organizaciones a promover la integración de las normas y principios de derechos humanos en las políticas, programas y presupuestos nacionales relacionados con la salud y los derechos sexuales y reproductivos, en particular en las esferas de la salud materna y la planificación familiar. También tiene el objetivo de apoyar el desarrollo de la capacidad de las instituciones nacionales de derechos humanos y las organizaciones de la sociedad civil de supervisar el cumplimiento de las obligaciones relacionadas con la salud y los derechos sexuales y reproductivos, incluidas las relacionadas con la salud materna, y para dar seguimiento a las recomendaciones en la materia formuladas por mecanismos internacionales de derechos humanos.

43. La PMNCH ha informado de que su participación en el proceso que condujo a la aprobación de las orientaciones técnicas le ha ayudado a reforzar las alianzas, en particular con el ACNUDH, para poner en práctica enfoques basados en derechos. Además, la participación en el proceso de elaboración de las orientaciones técnicas ha contribuido a reforzar el enfoque conceptual que aplica para integrar los derechos humanos en su labor. Los derechos humanos son ya una de las esferas principales de la labor que lleva a cabo la PMNCH para promover la rendición de cuentas en materia de salud reproductiva, materna, neonatal e infantil, que se centra en vincular y ajustar más entre sí los mecanismos de rendición de cuentas relativos a los derechos humanos y a la salud, y en elaborar y difundir instrumentos para la promoción relacionada con los derechos humanos. La PMNCH también ha informado de que haber integrado los derechos humanos en su labor ha traído diversas consecuencias en distintos procesos, como el modo en que se recopilan los datos y se determinan los indicadores y la manera en que se definen los conceptos. Otras de las consecuencias que ha traído son haber aportado nuevas perspectivas, pruebas y soluciones a los problemas y haber permitido definir nuevas esferas en las que se necesitan más estudios.

44. Las orientaciones técnicas también se han utilizado para conformar procesos de planificación nacional. Por ejemplo, la oficina del UNFPA en Bhután (un país de la iniciativa Una ONU) informó de que las orientaciones técnicas habían contribuido directamente a la formulación del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD) del país. En concreto, las orientaciones técnicas fueron provechosas para el grupo temático de los Servicios Sociales Esenciales, que tiene resultados y productos relacionados con los servicios de salud materna. El marco analítico integrado, que abarcaba conceptos de equidad, un enfoque basado en los derechos humanos, las cuestiones de género, el desarrollo de capacidades y la gestión basada en los resultados, se utilizó para lograr un análisis más riguroso y sistemático en todos los ámbitos transversales al formular las esferas de intervención, los resultados o los productos. Además, la formulación de las intervenciones de salud materna se guió por un enfoque basado en los derechos humanos, especialmente para hacer frente a la disparidad en el acceso a servicios y productos básicos de salud reproductiva, en particular para adolescentes.

45. La oficina del UNFPA en Uganda utilizó directamente las orientaciones técnicas en una reunión de planificación para 11 distritos que habían sido seleccionados para una

iniciativa de aceleración en materia de salud materna y neonatal en el MANUD correspondiente a 2014-2015. El primer día de la reunión incluyó una sesión de orientación sobre los principios en que se asienta un enfoque basado en los derechos humanos y una sesión dedicada a las orientaciones técnicas. Como consecuencia directa de haber utilizado las orientaciones técnicas en la reunión, los participantes reconocieron que más del 88% de las muertes maternas son evitables y que es necesario adoptar medidas a todos los niveles del proceso ininterrumpido de la atención, desde el hogar y la comunidad hasta los establecimientos de salud y el plano nacional e internacional, y en todos los demás sectores más allá del sector de la atención de la salud. Se pusieron de relieve las obligaciones del Gobierno, incluso cuando la prestación de servicios de salud está descentralizada. También se analizó la necesidad de reforzar los mecanismos de rendición de cuentas y algunos distritos tienen la intención de apoyar normativas para que los hombres colaboren en cuestiones de salud materna. Los distritos presentaron sus propios planes de acción y algunas innovaciones, como la cartografía de los embarazos y la movilización de puerta en puerta, así como el seguimiento. Además, las orientaciones técnicas se mencionan explícitamente en las Intervenciones Prioritarias Combinadas de Distrito para la Salud Materna y Neonatal (2014-2015).

46. Las orientaciones técnicas también han contribuido a la planificación estratégica llevada a cabo por los donantes. El personal del Organismo Danés de Desarrollo Internacional señaló que las orientaciones técnicas le estaban ayudando a formular el siguiente ciclo de apoyo (de 2015 a 2020) para el sector de la salud en uno de los países de África en los que trabaja. Por ejemplo, las normas de disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y calidad que se resaltan en las orientaciones técnicas, así como en otros instrumentos de derechos humanos, ayudaron al Organismo a analizar la manera en que su apoyo puede contribuir a reducir la discriminación y aumentar la accesibilidad a las instalaciones, los bienes y los servicios.

#### **D. Organización de procesos con múltiples interesados**

47. Como consecuencia de la colaboración entre organizaciones en la elaboración de las orientaciones técnicas, el ACNUDH, la PMNCH, la OMS y el UNFPA están trabajando de consuno para reforzar la aplicación de enfoques basados en derechos a la salud materna, neonatal e infantil, y también a las cuestiones de salud sexual y reproductiva conexas. Como parte de esa labor conjunta, del 18 al 20 de noviembre de 2013 se celebró en Lilongwe un taller regional en el que participaron representantes de gobiernos, instituciones nacionales de derechos humanos, equipos de las Naciones Unidas en los países y la sociedad civil, procedentes de cuatro países, a saber, Malawi, la República Unida de Tanzania, Sudáfrica y Uganda. El objetivo del taller era fomentar la capacidad de los participantes de evaluar su entorno jurídico y normativo, a fin de integrar los derechos humanos en las leyes, las políticas y los programas relacionados con la salud materna, sexual y reproductiva y la salud neonatal e infantil y comprender las consecuencias que ello conlleva para los Estados en las esferas de la planificación, la presupuestación, la ejecución, el seguimiento, el examen y los recursos.

48. En el taller, los participantes trabajaron por grupos de países a fin de determinar los puntos concretos sobre los que habría que hacer un seguimiento en sus países, lo que se consideraba una oportunidad estratégica para aplicar enfoques basados en derechos en las esferas de la salud materna e infantil. Entre esos puntos caben citar las iniciativas para integrar los derechos humanos en las revisiones de las políticas en vigor relativas a la salud sexual y reproductiva, las iniciativas para introducir el análisis de los derechos humanos en el proceso del MANUD y las iniciativas para aportar conocimientos especializados en materia de derechos humanos a los procesos de reforma legislativa. A raíz de ese taller, se

han adoptado medidas para elaborar evaluaciones de la situación de los derechos humanos y la salud materna e infantil, incluida la salud sexual y reproductiva, que pueden utilizarse en los procesos nacionales de planificación y programación por conducto de iniciativas de múltiples interesados.

49. En México, el ACNUDH participa en las labores para dar aplicación a las orientaciones técnicas, en estrecha colaboración con el Comité Promotor por una Maternidad Segura; esas labores se centran en los estados de Jalisco y Oaxaca. En mayo de 2014, una serie de interesados, procedentes de la administración pública, el poder legislativo, las instituciones de derechos humanos, las organizaciones de la sociedad civil y el mundo académico, entre otros ámbitos, se reunieron para sensibilizar acerca de las orientaciones técnicas, con miras a elaborar un plan de aplicación. Las orientaciones se presentaron a las autoridades y, como resultado, en Jalisco se ha llegado a un acuerdo para establecer un comité intersectorial.

## **E. Elaboración de instrumentos**

50. Desde la aprobación de las orientaciones técnicas en septiembre de 2012, numerosos interesados han señalado que eran necesarias orientaciones más detalladas. En respuesta a esas solicitudes, se han puesto en marcha varias iniciativas. El ACNUDH, con el apoyo de la PMNCH, la OMS y el UNFPA, está elaborando orientaciones modulares sobre la aplicación de un enfoque basado en derechos a la salud materna e infantil. Se reconoce que es necesario contar con la colaboración de una diversidad de agentes. Los módulos están dirigidos a distintos grupos de interesados y su objetivo es proporcionar preguntas esenciales para la reflexión acerca de la función que desempeñan los diferentes interesados en la puesta en práctica de un enfoque basado en derechos. Una pregunta que se suele formular después de que las orientaciones técnicas se hayan presentado a distintos grupos de interesados es "¿Qué debo hacer yo? (como encargado de la formulación de políticas en materia de salud, institución nacional de derechos humanos, parlamentario, país donante, representante de los medios de difusión, etc.)". Los dos primeros módulos se están finalizando; se centran en la función de los encargados de la formulación de políticas en materia de salud y las instituciones nacionales de derechos humanos. Está previsto elaborar módulos nuevos en 2014, que prestarán atención especial a otros grupos de interesados.

51. El UNFPA y el ACNUDH, junto con el Instituto Danés para los Derechos Humanos, han elaborado un manual sobre los derechos reproductivos dirigido a las instituciones nacionales de derechos humanos que ofrece una orientación amplia sobre la aplicación de enfoques basados en derechos y sobre las normas de derechos humanos en la esfera de la salud y los derechos sexuales y reproductivos, incluidos los relacionados con la salud materna. Además, el UNFPA ha elaborado una nota orientativa para ayudar a las instituciones nacionales de derechos humanos a realizar investigaciones nacionales y evaluaciones de los países en cuanto a la salud y los derechos sexuales y reproductivos; esa nota se basa en el marco metodológico para el análisis de situación y la evaluación de las obligaciones de los Estados que figura en las orientaciones técnicas.

52. La PMNCH está trabajando en la elaboración de un instrumento de evaluación de las políticas en materia de salud reproductiva, materna, neonatal e infantil y procesos multisectoriales que se basará en el compendio normativo que presentó en 2014, teniendo en cuenta las orientaciones técnicas.

53. En marzo de 2014, la OMS publicó orientaciones y recomendaciones sobre el modo de garantizar los derechos humanos en la prestación de información y servicios anticonceptivos. Las orientaciones técnicas sobre la mortalidad materna contribuyeron a esas orientaciones sobre los anticonceptivos, en particular para describir lo que es necesario

a fin de asegurar la participación y la rendición de cuentas. La OMS y el UNFPA están dando seguimiento a esa labor mediante la elaboración de una guía de aplicación sobre los servicios anticonceptivos que está dirigida a los proveedores de servicios y los encargados de la formulación de políticas.

54. Algunas organizaciones de la sociedad civil también tienen previsto elaborar instrumentos de capacitación basados en las orientaciones técnicas. Por ejemplo, la Alianza de Asia y el Pacífico para la Salud y los Derechos Sexuales y Reproductivos está elaborando un instrumento de promoción basado en las orientaciones técnicas cuyo objetivo es que las orientaciones sean más accesibles para las entidades de la sociedad civil que trabajan actualmente sobre la salud y los derechos sexuales y reproductivos y la salud materna en la región de Asia Sudoriental. Además, tiene previsto impartir capacitación dirigida a organizaciones de la sociedad civil a fin de proporcionarles la información necesaria para que realicen una labor de promoción ante los gobiernos de la región. Uno de los objetivos de la capacitación será servir de puente entre los grupos de la región que trabajan en la esfera de la salud y los derechos sexuales y reproductivos y los grupos que trabajan en la esfera de la salud materna, que a menudo trabajan de forma aislada.

55. En México, el Comité Promotor por una Maternidad Segura, Ipas, el Instituto de Liderazgo Simone de Beauvoir, la Iniciativa Internacional sobre Mortalidad Materna y Derechos Humanos, el ACNUDH, la Fundación MacArthur y el Organismo Noruego de Cooperación para el Desarrollo han elaborado una versión accesible de las orientaciones dirigida a los encargados de la adopción de decisiones. El objetivo de ese instrumento es orientar a los encargados de la formulación de políticas que trabajan en distintos sectores sobre la manera de integrar un enfoque basado en los derechos humanos en el diseño, la ejecución y la evaluación de programas y estrategias, así como en los mecanismos de rendición de cuentas. En esa versión simplificada de las orientaciones técnicas se resumen las medidas necesarias para incorporar enfoques de derechos humanos en la salud materna.

56. Las orientaciones técnicas también han influido en la elaboración del Manual sobre los Derechos Humanos y la Incorporación de la Perspectiva de Género para los Profesionales de la Salud elaborado por el Ministerio de Salud de Uganda con el apoyo técnico del Center for Health, Human Rights and Development. Ese manual tiene por objeto integrar un enfoque basado en los derechos humanos en las políticas, los programas y los servicios.

57. Otro signo de la recepción positiva que obtuvieron las orientaciones técnicas fue la solicitud formulada por el Consejo de Derechos Humanos para que se elaborasen orientaciones técnicas sobre la aplicación de un enfoque basado en los derechos humanos a la ejecución de las políticas y los programas destinados a reducir y eliminar la mortalidad y morbilidad prevenibles de los niños menores de 5 años, que prevé un proceso similar al llevado a cabo con las orientaciones técnicas sobre la mortalidad materna. Existen vínculos perfectamente establecidos entre la mortalidad materna y la mortalidad infantil y se han invertido esfuerzos considerables para garantizar que los dos conjuntos de orientaciones técnicas sean complementarios y armoniosos.

#### **IV. Dificultades para la aplicación de las orientaciones técnicas**

58. La diversidad de partes interesadas que se relacionan con las orientaciones técnicas y la gran variedad de contextos en que se están utilizando son alentadoras. A fin de promover una mayor aplicación de las orientaciones y de enfoques basados en derechos más en general, cabe señalar varias dificultades para seguir trabajando sobre ellas.



## **A. El tiempo necesario**

59. Aplicar un enfoque basado en derechos es un proceso a largo plazo, por varias razones. En muchos contextos, la aplicación de un enfoque basado en derechos es un modo nuevo de operar y los cambios en los métodos de trabajo y las mentalidades exigen tiempo. Por su propia naturaleza, un enfoque basado en derechos requiere amplias consultas, lo que es igualmente una empresa prolongada. Concretamente, se debe tener en cuenta que los ciclos de planificación en los planos nacional e internacional toman de cuatro a diez años, lo que significa que los momentos estratégicos para la integración de un enfoque basado en derechos no siempre son inminentes en todos los casos. No obstante, mientras tanto, pueden llevarse a cabo muchas labores de creación de capacidad. Además del tiempo necesario para establecer programas y políticas basados en derechos, medir e interpretar adecuadamente los resultados en materia de salud de esas políticas tomará muchos más años.

60. Las orientaciones técnicas se presentaron al Consejo en septiembre de 2012 y el presente informe se finalizó en junio de 2014, lo que dejó menos de dos años para examinar la forma en que se estaban aplicando las orientaciones técnicas. En esta fase inicial, se han puesto en marcha muchas iniciativas prometedoras, pero solo será posible evaluar la aplicación de las orientaciones con más tiempo.

## **B. Difusión**

61. Muchos interesados informaron de que las orientaciones técnicas no se han difundido ampliamente y por lo tanto no son ampliamente conocidas. Lograr que los documentos acordados en el plano internacional lleguen a los encargados de la elaboración de políticas y otros interesados concernidos es un problema mayor, a cuya solución podrían contribuir muchas partes. Como se ha detallado más arriba, se han desplegado esfuerzos considerables para lograr una amplia difusión de las orientaciones técnicas, pero es necesario desplegar aún más si se quiere que se utilicen más ampliamente. Los gobiernos desempeñan una función importante en el intercambio de información entre ministerios y otros organismos nacionales y subnacionales para asegurar la coherencia entre los compromisos adquiridos en el plano internacional y las medidas en el plano nacional. Las Naciones Unidas también pueden contribuir a la difusión eficaz de la información sobre los enfoques basados en derechos, incluidas las orientaciones técnicas sobre la mortalidad y la morbilidad maternas. La comunicación del UNFPA, en la que se detallan los planes para dar a conocer las orientaciones técnicas, es un paso prometedor en la dirección correcta.

62. Para tratar de conseguir una mayor difusión, también es necesario redactar las orientaciones técnicas en un lenguaje más accesible, a fin de que sean provechosas para la gran diversidad de partes interesadas que intervienen en la aplicación de enfoques basados en derechos. Esa labor ayudaría a reforzar el trabajo intersectorial y multidisciplinario que se necesita para aplicar un enfoque basado en derechos, como se explica con mayor detalle más adelante.

## **C. Procesos de múltiples interesados y coordinación**

63. La aplicación de un enfoque basado en derechos implica por su propia naturaleza procesos de múltiples interesados. En muchas esferas del desarrollo, entre ellas el sector de la salud, el trabajo se ha realizado de manera fragmentada y se ha prestado muy poca atención a la importancia de garantizar vínculos intersectoriales e interdisciplinarios. Un enfoque basado en derechos es un enfoque holístico que gira en torno a esa cooperación intersectorial e interdisciplinaria. Sin embargo, una dificultad que se ha comunicado es la

colisión entre las labores para garantizar el enfoque integral que exigen los derechos humanos y la realidad actual en muchos lugares en la que hay enfoques verticales que separan las diferentes esferas de la salud sexual y reproductiva (por ejemplo, los servicios de anticoncepción a menudo son financiados de manera independiente de la salud materna e infantil o la financiación se recibe para determinadas patologías como el VIH/SIDA pero no para problemas de salud más amplios).

64. La coordinación entre los distintos interesados es esencial en las primeras etapas de la planificación y la ejecución. Es fundamental que la aplicación de enfoques basados en los derechos humanos no conduzca a procesos paralelos, sino que repercuta efectivamente en la forma en que se diseñan, ejecutan y evalúan las políticas en vigor. Poner efectivamente en marcha un proceso de múltiples interesados y contribuir a él exige voluntad política y con frecuencia alguien que defienda personalmente los objetivos del proceso.

## **D. Promoción y desarrollo de la capacidad**

65. Mejorar la comprensión de los enfoques basados en derechos que se aplican a la salud materna exige una mayor creación de capacidad sobre la manera de poner en la práctica un enfoque basado en derechos. En muchos lugares hay políticas positivas, basadas en los derechos humanos, pero para aplicarlas es necesario que se comprenda mejor que los derechos humanos son un proceso que conlleva el empoderamiento y la posibilidad de exigir esos derechos, y que no se puede continuar como si no hubiera habido ningún cambio. Hacer que una masa crítica de los encargados de la adopción de decisiones, los profesionales y los defensores de estas ideas cuenten con esos conocimientos y capacidades ayuda a lograr que se pase de una teoría de los derechos humanos al establecimiento de una cultura de derechos y rendición de cuentas. Hay algunas iniciativas en marcha para elaborar esas orientaciones adicionales, pero se necesita más apoyo con el fin de que sean accesibles y prácticas para quienes las utilizarán.

66. Para quienes abogan por la aplicación de enfoques basados en derechos, se necesita más apoyo para reforzar las pruebas y las justificaciones de este enfoque. El enfoque basado en los derechos humanos se fundamenta en las obligaciones de derechos humanos a que se han comprometido todos los Estados. Además de esta obligación jurídica, hay justificaciones de salud, económicas y sociales de peso para aplicar enfoques basados en derechos, que pueden ser convincentes en conversaciones con los interesados pertinentes. Lograr que esos beneficios económicos, sociales y de salud estén documentados y se distribuyan ampliamente a quienes abogan por los enfoques basados en derechos es fundamental para difundir aún más esos enfoques.

67. Las dificultades en materia de creación de capacidad también se refieren a la necesidad de permitir a los titulares de derechos que los exijan. En muchos contextos, los particulares desconocen sus derechos y las prestaciones a las que pueden optar y por ello no los exigen. Es más probable que se respeten, protejan y cumplan los derechos cuando existe una cultura de rendición de cuentas, que depende en gran medida de la colaboración cívica y la conciencia de los derechos. Es necesario seguir trabajando para que todas las personas conozcan sus derechos humanos y el modo de exigirlos.

## **V. Recomendaciones**

68. **La Alta Comisionada observa que se necesita más tiempo para evaluar los efectos de la utilización de las orientaciones técnicas y comprender el modo en que se pueden respaldar con mayor firmeza las medidas encaminadas a aplicar los enfoques basados en derechos a la salud materna. A ese respecto, la Alta Comisionada**

recomienda que el Consejo siga ocupándose de esta importante cuestión y continúe recibiendo información sobre la aplicación de las orientaciones técnicas, a fin de promover la comprensión acerca de la puesta en práctica de los derechos humanos.

69. Se ofrecen a los Estados y otras partes interesadas, según corresponda, las recomendaciones siguientes:

a) Difundir ampliamente las orientaciones técnicas, entre otros medios velando por que se distribuyan a los ministerios pertinentes y otras organizaciones que trabajen en la esfera de la salud y los derechos sexuales y reproductivos. Además, las partes interesadas deberían estudiar otras modalidades para poner a disposición las orientaciones técnicas en formatos más accesibles.

b) Organizar sesiones de información, seminarios web u otras reuniones para debatir sobre la manera en que se pueden utilizar las orientaciones técnicas en el plano nacional y aumentar la comprensión de los enfoques basados en derechos.

c) Detectar las oportunidades para aplicar las orientaciones técnicas y apoyar su aplicación en procesos que tengan lugar en el plano nacional, entre ellos la reforma legislativa, los exámenes de las políticas sectoriales, los MANUD, los procesos de seguimiento y evaluación y los procesos de rendición de cuentas.

d) Organizar grupos de interesados múltiples para examinar la aplicación de un enfoque basado en los derechos a la salud materna y la salud sexual y reproductiva en un sentido más amplio y prestar apoyo a esos grupos y establecer esferas prioritarias para la adopción de medidas.

e) Velar por la coordinación de los procesos multisectoriales e interdisciplinarios a fin de lograr un enfoque integral de salud y los derechos sexuales y reproductivos, incluida la salud materna, como exige un enfoque basado en los derechos humanos.

f) Colaborar en la creación de capacidad para diferentes partes interesadas (entre otros, encargados de la formulación de políticas, legisladores, instituciones nacionales de derechos humanos, organismos de las Naciones Unidas y proveedores de servicios) con el fin de respaldar los esfuerzos encaminados a aplicar enfoques basados en derechos a la salud sexual y reproductiva.

g) Apoyar las labores para expresar las orientaciones técnicas en formatos que sean más accesibles a una amplia variedad de grupos de interesados.

h) Colaborar en la creación de capacidad para que los titulares de derechos puedan exigirlos y contribuir a crear una cultura de rendición de cuentas para hacer efectivos la salud y los derechos sexuales y reproductivos.

i) En los casos en que haya programas y otras iniciativas que ya apliquen a la salud materna un enfoque basado en derechos, considerar la posibilidad de utilizar las orientaciones técnicas como instrumento para evaluar si los enfoques son exhaustivos.

j) Documentar las dificultades en la aplicación de enfoques basados en derechos, a fin de que las orientaciones y el asesoramiento futuros den una respuesta eficaz a esas dificultades.

k) Conceder un lugar central a los derechos humanos, incluidos la salud y los derechos sexuales y reproductivos, en la agenda para el desarrollo después de 2015, a fin de asegurar que las políticas sean coherentes con las obligaciones de derechos humanos.