NACIONES
UNIDAS

A

Asamblea General

Distr.
GENERAL

A/CONF.157/PC/75
20 de abril de 1993

ESPAÑOL
Original: INGLES

CONFERENCIA MUNDIAL DE DERECHOS HUMANOS
Comité Preparatorio
Cuarto período de sesiones
Ginebra, 19 a 30 de abril de 1993
Tema 5 del programa provisional

SITUACION ACTUAL DE LAS PUBLICACIONES, ESTUDIOS Y DOCUMENTACION QUE SE PREPARAN PARA LA CONFERENCIA MUNDIAL

Informe del Secretario General

Contribución del Centro Internacional para los Derechos Humanos y el Desarrollo Democrático

1. Se hace presente al Comité Preparatorio el estudio adjunto, titulado "Derechos humanos, democracia y desarrollo" por el Sr. Clarence J. Dias y el Sr. David Gillies, presentado por el Centro Internacional para los Derechos Humanos y el Desarrollo Democrático (Canadá).

2. El tema del estudio corresponde al segundo objetivo de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, expuesto en el párrafo 1 b) de la resolución 45/155 de la Asamblea General, que dice:

> "Examinar la relación entre el desarrollo y el disfrute universal de los derechos económicos, sociales y culturales, así como el de los derechos civiles y políticos, reconociendo la importancia de crear condiciones en que todos puedan disfrutar de estos derechos, enunciados en los Pactos Internacionales de Derechos Humanos."

3. El estudio define los conceptos clave de los derechos humanos, desarrollo, democracia, participación popular y buen gobierno. Describe la manera en los casos en que puede reforzarse la sociedad civil y sugiere orientaciones a las organizaciones no gubernamentales y organismos oficiales de ayuda para la adopción de medidas. Se ofrecen ejemplos de la región asiática para ilustrar cómo puede reconstruirse una sociedad civil, destacándose que las iniciativas

deben partir de los ciudadanos y no de fuentes exteriores. También se observa que sin la participación activa de las mujeres no puede haber desarrollo. Los autores instan a los organismos de ayuda que insistan en la necesidad de incorporar a la mujer en las políticas de desarrollo nacional. También indican la manera de mejorar las relaciones entre las organizaciones no gubernamentales, los gobiernos y los donantes oficiales. Finalmente, se hacen propuestas con respecto a la "buena práctica" en la formulación y ejecución de programas de derechos humanos, creación de instituciones democráticas y justicia entre los sexos.

DERECHOS HUMANOS, DEMOCRACIA Y DESARROLLO

Clarence J. Dias y David Gillies

Centro Internacional para los Derechos Humanos
y el Desarrollo Democrático

Montreal, Canadá

Marzo de 1993

INDICE

Parte		Página
I.	CONCEPTOS Y RELACIONES	5
1.	Introducción	5
2.	Derechos humanos	6
3.	Desarrollo	7
4.	Democracia	7
5.	Participación popular	8
6.	Buen ejercicio del poder y buenas instituciones políticas	9
II.	(RE)CONSTRUCCION DE LA SOCIEDAD CIVIL	10
1.	Organización de la capacidad de intervención	13
2.	Movimientos populares	13
3.	Sexo y desarrollo	14
4.	Alfabetismo y desarrollo democrático	17
5.	Los medios de comunicación	18
6.	Sindicatos	19
7.	Movimientos populares urbanos	19
8.	Organizaciones rurales	20
9.	El movimiento cooperativo	20
10.	Tradiciones autóctonas democráticas	21
11.	Gobierno local, devolución y participación	21
12.	Investigación sobre políticas y libertad académica	22
13.	Examen de las estrategias de desarrollo participativo de las ONG	23
14.	Mejoramiento de las relaciones entre las ONG, gobiernos y donantes oficiales	25
III.	CONSECUENCIAS PARA LOS ORGANISMOS DONANTES RELACIONADOS CON EL DESARROLLO	27
1.	Concentrarse en las organizaciones de masas	30
2.	Vincular el apoyo a las luchas materiales	30
3.	Apoyo a las redes intermediarias	30
4.	Condiciones internas para los donantes	31
5.	Promoción de la mujer	31
6.	Formulación de estrategias a largo plazo	32
7.	Multilateralismo	33
8.	Donantes bilaterales	34
9.	Grupos consultivos	34
10.	Mecanismos de realización	34
11.	Instituciones financieras internacionales	35
12.	Foros de las Naciones Unidas	35

Parte I

CONCEPTO Y RELACIONES

1. Introducción

Hoy día llegan a los gobiernos voces cada vez más insistentes que piden una mayor democracia y un mayor respeto a los derechos humanos. Actualmente la democracia y las cuestiones relacionadas con los derechos humanos, la participación popular y el ejercicio de un buen gobierno se consideran pilares esenciales del desarrollo sostenible.

El presente estudio 1/ pone de manifiesto algunas de las relaciones entre derechos humanos, democracia, sexismo y desarrollo, que se desprenden de las actividades de las organizaciones no gubernamentales (ONG), las organizaciones populares (OP), las ONG internacionales (ONGI) y los organismos oficiales de ayuda. Fundamentalmente nos proponemos examinar esas relaciones en tanto afectan al mundo en desarrollo. El estudio define conceptos clave, describe dónde y cómo es posible fortalecer a una sociedad civil y sugiere algunas líneas de acción para las ONG y los organismos oficiales de ayuda.

La justicia entre los sexos es un componente esencial de los derechos humanos y el desarrollo democrático. Se debe incorporar a la mujer al movimiento de derechos humanos mediante la promoción de estrategias que atajen las causas de desigualdad presentes en el sistema. Comparada con el hombre, la mujer sufre desigualdades persistentes a nivel de recursos materiales y poder político. La igualdad de hombres y mujeres es fundamental para la existencia de una sociedad justa y democrática. Expresiones como "construir una sociedad civil", "lograr el desarrollo democrático" y "hacer que los derechos humanos sean una realidad" carecerán de sentido, a menos que la labor conjunta de hombres y mujeres suprima las estructuras y las prácticas que menoscaban el poder de la mujer. Las ONG tendieron a descuidar las cuestiones del sexo limitando así los logros de su lucha por la justicia social. En efecto, hay una necesidad vital de agregar la igualdad de sexos a las instituciones de desarrollo y democracia para que las mujeres participen en ellas al máximo.

Las actividades de las ONG, OP y organismos oficiales de ayuda indican la existencia de un programa mundial para el desarrollo humano basado en los siguientes principios clave:

1) Los derechos humanos constituyen los cimientos de un gobierno legítimo.

2) La soberanía ya no es algo sacrosanto y se abusa de ella cuando se invoca para proteger un mal ejercicio del poder o esconder el sufrimiento humano masivo.

3) La sociedad civil está resurgiendo en muchas partes del mundo. La comunidad internacional tiene la obligación de ayudar a consolidar este movimiento mundial en pro de los derechos humanos y de la

democracia, particularmente esos elementos de un paradigma de desarrollo a nivel popular que surgen de los movimientos sociales, las organizaciones populares y las ONG locales del Sur.

4) La gente debe figurar en el centro del proceso de desarrollo porque el desarrollo sostenible sólo puede lograrse mediante la participación popular.

5) La justicia que tome en cuenta los aspectos del sexo debería ser una cuestión de prioridad para los gobiernos, el movimiento de los derechos humanos y los organismos que fomentan el desarrollo. El desarrollo y la democracia están al servicio de todos y no sólo de la mitad de la raza humana. Ni el desarrollo ni la democracia podrán existir sin la participación completa y eficaz de las mujeres.

6) El desarrollo humano genuino y la democracia participatoria son imposibles, a menos que democracia y desarrollo se sometan a un régimen de derechos humanos.

7) La pobreza y la impotencia política son las condiciones en que surgen con frecuencia las violaciones de los derechos humanos. La democracia y el desarrollo participativo son esenciales para que se avance significativamente en la remoción de estas condiciones de abuso de los derechos humanos inherentes al sistema.

2. Derechos humanos

Al hablar de derechos humanos nos referimos a la gama completa de derechos (económicos, sociales, civiles, políticos y culturales), individuales y colectivos, que aparecen en los instrumentos regionales e internacionales sobre derechos humanos. En la década de los 90, es necesario volver a interpretar la Declaración Universal de Derechos Humanos para asegurarse de que las mujeres ocupen una posición central dentro de los mismos. Principios tales como "vida, libertad y seguridad de la persona" necesitan entenderse prestando mayor atención a la manera en que se abusa de las mujeres mediante la violencia de que son víctimas en las calles y en los hogares 2/.

Los instrumentos internacionales insisten en que los derechos humanos son indivisibles e interdependientes. La engañosa división en "generaciones" artificiales ha servido para justificar la supresión de derechos civiles y políticos en pro del desarrollo económico sin desarrollo humano. En realidad, tal como subrayan los índices de Libertades Humanas y Desarrollo Humano del PNUD hay una notable correlación entre altos niveles de libertad (derechos civiles y políticos) y altos niveles de desarrollo humano (bienestar físico y material) 3/. Un enfoque generacional va también en contra de la acuciante necesidad de considerar los derechos de la mujer como parte integral de los derechos humanos. Por la misma razon, el hecho de ver los derechos sociales, económicos y culturales como derechos de segunda categoría, debilita las obligaciones que tienen los Estados y los organismos de ayuda de convertirlos gradualmente en realidad. Además, la estabilidad de los sistemas democráticos puede verse amenazada, si las elites políticas ignoran los derechos

socioeconómicos o dejan de compensar las extremas desigualdades materiales que pueden acompañar al desarrollo económico 4/.

3. Desarrollo

El concepto de desarrollo está siendo reconsiderado gradualmente. Los derechos humanos se han añadido a una vieja preocupación relacionada con el crecimiento económico, el alivio de la pobreza y la satisfacción de las necesidades humanas materiales básicas. Existe una cierta convergencia de puntos de vista en las recientes declaraciones de los donantes oficiales, el lenguaje de los derechos humanos y los planes básicos de desarrollo a nivel popular. El Informe sobre el Desarrollo del PNUD afirma que "la verdadera riqueza de una nación es su pueblo". La Declaración de la ONU sobre el Derecho al Desarrollo afirma que "el ser humano es el sujeto central del desarrollo". La Carta de Arusha sobre la Participación Popular manifiesta que "indudablemente en el núcleo mismo de los objetivos de desarrollo de Africa debe hallarse la meta última y dominante de un desarrollo centrado en el ser humano..." La Declaración de Manila sobre la Participación Popular y el Desarrollo Sostenible también habla de un "desarrollo centrado en el ser humano", que "busca ampliar la participación política, construyendo a partir de una base formada por organizaciones populares fuertes y un gobierno local participatorio. La democracia política y económica es su piedra angular".

Esta comprensión más holística del desarrollo tiene varias consecuencias para los principios que deberían regir todas las actividades nacionales e internacionales relacionadas con el desarrollo. La realización del potencial del ser humano en armonía con la comunidad debería considerarse como el objetivo central del desarrollo. El desarrollo requiere la satisfacción de las necesidades materiales y no materiales. Los individuos deben ser capaces de participar íntegramente en el proceso que les brinde confianza en sí mismos y les permita controlar sus propios destinos. El planeamiento del desarrollo debe basarse en el respeto de los principios de igualdad y no discriminación.

4. Democracia

La democracia se entiende como el logro de toda la gama de derechos humanos. Es un sistema político en el cual "la voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público". El artículo 21 de la Declaración Universal de Derechos Humanos afirma además que "toda persona tiene el derecho de participar en el gobierno" de su país "directamente o por medio de representantes libremente escogidos". Los documentos internacionales sobre derechos humanos contemplan no sólo la democracia representativa en las instituciones políticas, sino también la democracia participativa en las sociedades civiles.

La Declaración Universal enumera otros principios esenciales destinados a evaluar la naturaleza democrática de los gobiernos. Uno de estos principios, el imperio del derecho, es vital. La independencia judicial y las leyes estatales que fomentan, en lugar de prohibir, la participación política y el desarrollo humano son mecanismos esenciales de seguridad para el desarrollo democrático.

La libertad de expresión, reunión y asociación legalmente garantizadas amparan la participación democrática. La igualdad ante la ley y la protección equitativa de las leyes también son vitales; también lo son la seguridad de la persona contra el arresto arbitrario, detención, tortura, violencia, desaparición y la muerte, el derecho al debido proceso legal, la vista imparcial y recursos eficaces, y el derecho de protección contra sentencias sumarias, arbitrarias y tendenciosas.

Sin embargo, la ley se ha utilizado para menoscabar la vida de muchas mujeres, en lugar de potenciarla. En algunas sociedades, una mezcla compleja de leyes religiosas, usuales y consuetudinarias discrimina contra la mujer en cuestiones de propiedad, herencia, matrimonio, divorcio y custodia, y tenencia de los niños.

El concepto de democracia abarca la democracia política y el desarrollo democrático. En la democracia política, el énfasis se encuentra en los procesos democráticos formales (elecciones, partidos, legislaturas, elites). En el desarrollo democrático, los derechos civiles y políticos se consideran vehículos para hacer avanzar la igualdad de condición, no simplemente las oportunidades. Los verdaderos artífices de la democracia son: la construcción de la sociedad civil, la expansión del espacio democrático, la participación popular, el control público eficaz de las políticas, la distribución justa de los recursos y el control civil del estamento militar 5/.

Ni la democracia política ni el desarrollo democrático, en sí, son suficientes. Ambos son necesarios para hacer que el ejercicio de todos los derechos humanos, sociales, económicos, culturales civiles y políticos, sea una realidad. El desarrollo democrático constituye el avance hacia el logro de todos los derechos humanos.

El propósito último de un gobierno democrático es construir un orden social justo y lograr el máximo potencial humano, mediante la participación activa de los ciudadanos en el control de sus propios destinos. Lo que "desarrolla" en el desarrollo democrático es la capacidad que posee la gente común de mejorar sus condiciones materiales, fortalecer su voz política, responsabilizar a los gobiernos y desplegar sus talentos e intereses en una forma relativamente libre del control estatal.

5. Participación popular

La participación popular es un concepto clave para lograr el derecho al desarrollo y promover la democracia. Como aspecto de la acción política, la participación constituye el esfuerzo organizado que hacen los grupos, las comunidades y los movimientos sin poder para tener más control sobre los recursos materiales y para acceder a las estructuras de toma de decisión.

En el contexto de los proyectos de desarrollo, la participación popular implica a los futuros beneficiarios en el diseño y la implementación de los proyectos. Al nivel del gobierno local, la participación está implícita en el principio de delegación: es decir, que las decisiones se tomen al nivel

administrativo más bajo en que puedan ejecutarse. Al nivel de la organización, la participación fomenta la democracia dentro de las ONG y las organizaciones populares creadas por los pobres.

La participación es valiosa como fin en sí misma y como medio para que la ayuda al desarrollo sea más eficaz. Es mucho más probable que los proyectos sean sostenibles, si los beneficiarios participan en el diseño e implementación de los mismos, dado que su participación crea un sentido de propiedad.

6. Buen ejercicio del poder y buenas instituciones políticas

En este estudio hemos dado especial importancia a la sociedad civil. Pero la asistencia para el desarrollo puede también contribuir a consolidar la independencia y la eficacia de las instituciones políticas formales, como el sistema judicial, electoral y de partidos políticos. Los donantes oficiales y las instituciones financieras internacionales fomentan cada vez más gobiernos transparentes, eficaces y responsables de sus actos, como ambiente favorable para el desarrollo democrático. El buen ejercicio del poder es el uso responsable de la autoridad política para administrar los asuntos de una nación. Requiere funcionarios competentes, honestos y meritorios, que practican una administración fiscal sólida y que rinden cuentas al pueblo de la administración de las finanzas, instituciones estatales eficaces para formular e implementar las políticas de desarrollo nacional, y un marco jurídico justo y previsible. El reto de todo buen gobierno es construir una cultura democrática y eficaz dentro de la maquinaria gubernamental; una cultura que respete los derechos humanos y que rinda cuenta a la cultura cívica de la sociedad en general.

Nuestro examen de los conceptos fundamentales define los ideales de lucha. Pero como la Declaración de Minimata advierte:

> "Desarrollo y democracia se han convertido en insultos para los oprimidos, porque en realidad significan empobrecimiento y despotenciación. Para el pobre del Tercer Mundo, la democracia ha encarnado el gobierno del poderoso, de una pequeña elite. Para los aborígenes y las minorías, la democracia implicó la tiranía de las mayorías."

Así como los ciudadanos de muchas regiones del Norte luchan por remozar las instituciones de la democracia liberal, para muchos pobladores del Sur, la democracia claramente no ha triunfado, lo cual subraya el largo trayecto que queda por recorrer hasta reconstruir una cultura cívica duradera.

Parte II

(RE)CONSTRUCCION DE LA SOCIEDAD CIVIL

Una sociedad civil, tolerante e independiente, constituye la piedra angular de una democracia participativa duradera. La sociedad civil puede existir sin democracia, pero la democracia no puede existir sin una sociedad civil. En efecto, una característica definitoria del desarrollo democrático es el grado de potenciación al que han llegado el pueblo y las organizaciones que forman parte de la sociedad civil, y el incremento de la igualdad política. Una sociedad civil democrática y fuerte es aquella que contiene asociaciones independientes, capaces de influir en las políticas gubernamentales. En países como Filipinas, Nepal y Bangladesh, donde los movimientos populares con base en las masas han restablecido la democracia después de largos períodos de gobierno autoritario, hay que reconstruir las instituciones de la sociedad civil destruidas por el gobierno represivo.

Las ONG asiáticas y del Pacífico han determinado las siguientes prioridades de reconstrucción de las instituciones cívicas en las democracias que se han restablecido:

i) Ratificación de los documentos internacionales sobre derechos humanos 6/.

ii) Reforma jurídica y constitucional para desmantelar las estructuras autoritarias del pasado 7/.

iii) Erradicación de la cultura del miedo, mediante la sanción de los culpables que hayan incurrido en graves violaciones de derechos humanos y mediante la asistencia eficaz a las víctimas de dichas violaciones 8/.

iv) Control de la violencia del Estado y de los agentes extraestatales 9/.

v) Fomento del pluralismo mediante programas de educación, descentralización y protección de los derechos de las minorías 10/.

vi) Erradicación de la cultura de la pobreza mediante un genuino desarrollo humano 11/.

vii) Potenciación del pueblo mediante la toma de conciencia de los derechos humanos y programas de afirmación, y mediante la cimentación de instituciones participatorias 12/.

viii) Rendición de cuentas por parte de los gobiernos y los funcionarios del Estado, las fuerzas armadas, la policía y los agentes encargados de aplicar la ley 13/.

ix) Restauración selectiva de las instituciones clave para una sociedad civil 14/.

La transición a la democracia brinda una oportunidad sin igual para consolidar el proceso democrático y asegurar que la sociedad civil cree una multiplicidad de canales de participación en el desarrollo nacional. Si las posibilidades innovadoras de una transición democrática no se aprovechan prontamente, es probable que más tarde resulte mucho más difícil hacerlo. Las estructuras de los enemigos políticos de la democracia de desarrollo (una presencia continua militar en política, por ejemplo) pueden establecerse durante la transición y luego petrificarse llegando a convertirse en una característica semipermanente del paisaje político. Por lo general numerosos esfuerzos de las ONG para lograr sus prioridades nacionales de desarrollo no aprovechan las oportunidades que la transición democrática ofrece para compensar las injusticias entre los sexos. Estas cuestiones tienden a dejarse de lado, hasta que se logren las tareas de reconciliación y reconstrucción de la sociedad civil. Desafortunadamente tales cuestiones también tienden a dejarse de lado, aun después de que el gobierno civil se ha restablecido, cuando la transición puede perder sus posibilidades creadoras y las oportunidades de fortalecer la sociedad civil se vuelven más restrictivas.

En otros países no hay una ruptura violenta de la democracia, sino una atrofia lenta en la que se mantienen las apariencias y las trampas democráticas, pero el imperio del derecho y las instituciones de la sociedad civil van sufriendo un deterioro constante. En estas circunstancias, las ONG han buscado afanosamente una estrategia tripartita de renovación institucional y constitucional.

i) Renovación selectiva

En efecto, el poder judicial, por ejemplo, ha sido un foco de las actividades de las ONG de Asia del sur. Se organizaron diversos talleres para jueces, destinados a la toma de conciencia de las preocupaciones y temas sociales imperantes y con el fin de animarlos a adoptar estrategias de activismo judicial que protejan y promuevan los derechos humanos. La reforma de las fuerzas policiales y militares también fue un foco crucial de actividad de las ONG. En Nepal, el Parlamento fue asimismo un foco de actividad, y poco después de la primera elección democrática de ese país, se organizó un seminario, donde se reunieron miembros del Parlamento y de las ONG dedicadas al medio ambiente y los derechos humanos, para elaborar un temario sobre derechos humanos y legislación para el recientemente elegido Parlamento de Nepal 15/.

ii) Consolidación selectiva de las instituciones no estatales

En este caso el tema central fue la prensa y la labor, por ejemplo, destinada a formar un foro de periodistas sudasiáticos sobre derechos humanos. Otro tema fueron los jóvenes profesionales, para lo cual se realizaron diversas actividades como reorientar a los estudiantes de derecho en Asia del sur 16/. El foco de actividad se concentró en las organizaciones populares y la manera de consolidar su organización y suministrar servicios de

apoyo 17/. El centro se situó en las ONG y en los modos de pasar de las redes de contacto a formar coaliciones y alianzas más eficaces, por ejemplo, entre cooperativas de consumidores en Japón y cooperativas de agricultores de plátanos en Negros, Filipinas. También se da prioridad a la democratización de las estructuras internas de las ONG 18/ y al fortalecimiento de su capacidad de resistencia a la renuncia. Las ONG reconocen igualmente que para democratizar las estructuras internas de los partidos políticos es necesario trabajar de manera similar 19/.

iii) Interacción entre las instituciones estatales y las no estatales

Las ONG desempeñan un papel de intermediario entre las instituciones estatales y no estatales con respecto a la participación, responsabilidad y desarrollo. Por ejemplo, en lo que se refiere a la participación, las ONG han facilitado la participación comunitaria en las audiencias estatales sobre evaluaciones del impacto ambiental. En lo que se refiere a la responsabilidad gubernamental, las ONG han organizado sesiones de tribunales populares para forzar la acción gubernamental con respecto a los temas clave de responsabilidad pública 20/. En lo que se refiere al desarrollo, las ONG ayudan a las comunidades no sólo a concebir e iniciar sus propios proyectos de desarrollo, sino también a hacer un esfuerzo por obtener y realizar proyectos patrocinados por el Estado, por ejemplo, la reforestación de comunidades 21/.

Pero en todo estos esfuerzos, las ONG también se enfrentan con diferentes obstáculos e impedimentos que retardan la construcción de la sociedad civil; la sospecha y hostilidad de los gobiernos, la apatía burocrática o la corrupción, las elites locales, las entidades internacionales tales como las empresas multinacionales, que tienen sus propios intereses globales, y los organismos donantes que se ocupan del desarrollo, que prefieren tratar con gobiernos y realizar proyectos de envergadura en lugar de tratar con las organizaciones populares y las ONG para organizar proyectos de pequeña escala con base en la comunidad.

Algunas prioridades para construir la sociedad civil

La ayuda externa no será decisiva en la construcción de sociedades democráticas. Los ciudanos mismos deben tomar la iniciativa. Los proyectos de desarrollo democrático apoyan a las ONG y organizaciones "populares", convertidas en políticamente activas en pos de algún interés material o una causa social justa. Los proyectos de desarrollo democrático se distinguen de los proyectos de ayuda convencionales en que los primeros promueven la participación popular.

Las áreas potenciales de apoyo son diversas e incluyen: los medios de comunicación, los sindicatos, las asociaciones campesinas, las cooperativas rurales, las asociaciones empresariales y profesionales, los grupos de defensa ambiental, los que vigilan la aplicación de los derechos humanos, las organizaciones de mujeres, los grupos de ayuda jurídica, las organizaciones religiosas y los movimientos populares urbanos.

Al examinar las experiencias de las ONG, surgen varios grupos y temas que deben ser considerados (y ya lo han sido) para la construcción de la sociedad civil.

1. Organización de la capacidad de intervención

La estrategia clave para la potenciación y la democracia reside en organizarse para desarrollar un poder compensatorio 22/. Los pobladores de las comunidades que residen en los bosques de Tailandia, los pescadores filipinos que producen para subsistir, los trabajadores explotados en la India y los trabajadores de las plantaciones agrícolas en Asia están formando sus propias organizaciones populares con el apoyo y la asistencia de las ONG. Las organizaciones populares se convierten en un vehículo de participación para las masas. Las asociaciones y coaliciones de dichas organizaciones se convierten en un vehículo de negociación de políticas. En efecto, las organizaciones de pescadores filipinos, por ejemplo, han creado un código de pesca para ese país y actualmente hacen presión para que se promulgue como ley.

En el proceso de organización, por lo general, las mujeres quedan descartadas. En algunas situaciones (comunidades pesqueras y forestales) desempeñan un papel tan esencial y clave en la vida cotidiana que se han convertido en parte integral de dicho proceso.

Pero esto se debe, generalmente, a que son demasiado importantes para dejarlas de lado. Sin embargo, las cuestiones que les atañen casi nunca ocupan lugares de prioridad en las demandas organizativas. Además, no desempeñan un papel clave a nivel económico ni a otros niveles de liderazgo, ya que la organización se convierte en una actividad dominada por los hombres y con frecuencia las mujeres son, en efecto, objeto de represalias por parte de aquéllos que desean bloquear el proceso de organización.

Por lo tanto es vital que a la mujer se le permita asumir un papel directivo clave en todas las actividades organizativas. La potenciación de la mujer es un prerrequisito esencial para que todos los grupos y comunidades de baja condición social o económica -sean éstas urbanas o rurales- se organicen bien y en forma eficaz.

2. Movimientos populares

Los movimientos sociales y populares se están fortaleciendo por todo el Tercer Mundo. Estos movimientos de redemocratización, justicia entre los sexos, paz, desarme y exclusión nuclear constituyen una realidad social y ofrecen un fundamento sólido para la reconstrucción de la sociedad civil. Los movimientos populares urbanos en América Latina, los movimientos de trabajadores en Asia, las luchas de liberación en Birmania y en Timor oriental -todos ellos movimientos de masas y con liderazgo popular- han transformado el movimiento de derechos humanos y lo han vuelto a legitimar 23/. En términos generales, las elites profesionales del Tercer Mundo tienen que aprender a aceptar estos movimientos populares. Por la misma razón no todos estos movimientos están suficientemente sensibilizados a los asuntos relativos

a los sexos. Los movientos de liberación, en particular, necesitan cuestionarse con respecto a los abusos de los derechos de la mujer que toleran -o aún peor, exigen- como sacrificio para el bien común.

3. Sexo y desarrollo

Después de décadas de una cierta negligencia, los donantes reconocen actualmente que las mujeres desempeñan un papel crucial en el desarrollo; en la producción de alimentos, en el cuidado sanitario, en la higiene y la nutrición, en el sector informal como empresarias, y en la educación.

Las mujeres sufren grandes injusticias que impiden su promoción. Ningún país puede proclamarse inmune con respecto a las violaciones de derechos humanos perpetradas contra las mujeres. La violencia contra la mujer prevalece tanto en el Canadá como en el hemisferio Norte y en el hemisferio Sur. La violencia contra la mujer refuerza el autoritarismo, la agresión y su explotación en la sociedad civil en general. Lograr que se trate el tema de la violencia contra la mujer debería ser parte esencial del reto que representa integrar a la mujer al desarrollo. Tanto a nivel de programa como al nivel de promoción, los organismos que se dedican al desarrollo pueden desempeñar un papel catalítico para modificar las actitudes sociales con respecto a la violencia contra la mujer 24/.

Invertir en los derechos de la mujer, el desmantelamiento de las leyes discriminatorias y la ayuda para que las mujeres cambien las actitudes sociales, el mayor acceso a la educación superior y el control sobre la fertilidad y la reproducción pagarán dividendos muy altos en el desarrollo. Fomentará una mayor participación de la mitad de la raza humana en el proceso de desarrollo, instando al cambio social, reduciendo la tasa de la natalidad, mejorando las perspectivas de un cuidado infantil más adecuado y promoviendo el crecimiento económico.

Hoy día, sin embargo, las políticas nacionales rara vez reconocen o apoyan las múltiples funciones de la mujer -como madre, como sostén, como organizadora comunitaria. Careciéndose de un apoyo nacional instituido para necesidades básicas como guarderías o licencias por maternidad, muchas mujeres tienen poco tiempo para participar en la política u obtener crédito y otros recursos materiales. Con frecuencia las mujeres no tienen propiedad ni experiencia ni contactos dentro del sector formal para obtener un préstamo. Códigos culturales arraigados que niegan participación política constituyen dificultades monumentales para la potenciación de la mujer. Las mujeres son objeto de violencia sexual y otras formas de violencia física, matrimonios forzados, mutilación genital y esclavitud sexual. Muchas de ellas ven menoscabados seriamente sus derechos referentes a la reproducción.

A pesar de la adopción de la Convención de las Naciones Unidas sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, en 1979, la noción de que los derechos de la mujer son derechos humanos, no ha arraigado todavía en este movimiento mundial. En parte, se debe a la distinción artificial que se hace entre esfera pública y privada. Particularmente en el caso de la violencia doméstica, esto puede hacer que los abusos contra uno de

los sexos pasen desapercibidos desde el punto de vista internacional 25/. Si bien, la ley sobre derechos humanos rechaza la noción de que, lo que haga un gobierno "dentro de las fronteras del país" es asunto suyo, existe todavía la creencia general de que lo que hace el hombre "dentro de los límites de su propiedad" es un asunto personal. Cambiar este doble patrón inaceptable, convirtiendo en tendencia general los derechos de la mujer como derechos humanos, debería ser el tema principal de los programas de las ONG, gobiernos y organizaciones de la Naciones Unidas en la década de los 90.

Algunos profesionales del desarrollo piden que se deje de considerar a las mujeres en forma aislada. Los enfoques sobre bienestar y antipobreza para la mujer en el desarrollo se basan en algunas premisas cuestionables: que las mujeres son receptores pasivos del desarrollo, que la maternidad y la crianza de los hijos son aspectos centrales del papel social de la mujer, que los hogares son unidades nucleares dominadas por el hombre, y que hay una división relativamente fija y adecuada del trabajo basada en el sexo. Las obligaciones gubernamentales de proteger la seguridad de la persona como un derecho humano fundamental también deben proteger a la mujer contra la violencia familiar.

El descontento con estas premisas ha llevado a un modelo basado en el hecho de que los hombres tienen más poder y las mujeres no tienen poder suficiente. Este enfoque "sexo y desarrollo" trata de establecer un equilibrio entre los sexos, pero no ha pasado todavía a las tendencias generales de planeamiento del desarrollo. En efecto, sus consecuencias en las políticas pueden hacer que muchos gobiernos nacionales y algunos donantes internacionales se sientan amenazados. Como observa un abogado de Sri Lanka:

> En cierta manera la cuestión de los derechos de la mujer ha acentuado la tensión constante entre la tradición y la modernidad. Clásicamente, la mujer se ha considerado como transmisora de la tradición de una generación a otra. La transformación de su función social se ve como una erosión de los fundamentos de las culturas tradicionales. Cuando la occidentalización representa la alternativa a la tradición, se produce un prejuicio cultural interno que, por lo general, se usa como justificación para negar la igualdad de derechos a la mujer 26/.

Los organismos oficiales de ayuda pueden desempeñar un papel importante para debilitar esta percepción, reforzando constantemente la necesidad de integrar a las mujeres en las políticas nacionales de desarrollo y elaborando proyectos que muestren cómo, si se invierte en los derechos de la mujer, se puede llegar a una mayor igualdad en la vida doméstica, en la comunidad y en la política nacional.

Entre las necesidades materiales primarias de la mujer está el tener acceso a la tierra y al crédito comercial. La mujer también necesita y tiene derecho a un marco jurídico adecuado que repare la violencia masculina y el abuso a sus derechos de reproducción. En términos prácticos, esto significa el apoyo de los donantes a grupos que trabajen para cambiar las leyes discrimatorias o para convencer a los bancos, administrados por hombres, que las mujeres pueden ser buenas empresarias, inversoras sagaces y prestatarias fiables.

La incapacidad de obtener crédito es uno de los obstáculos cruciales para el desarrollo de la mujer. Muchas mujeres se encuentran encerradas dentro de un círculo vicioso: las normas culturales y jurídicas restringen su capacidad de heredar tierras y propiedades. Sin estas formas de garantías no pueden acceder al crédito. Las ONG asiáticas tales como el Grameen Bank, la Asociación de Mujeres Trabajadoras Autónomas y el Foro de Mujeres Trabajadoras dan pruebas de cómo el traspaso de fondos para préstamos puede ayudar a las mujeres a eludir el mercado formal de dinero y mejorar su capacidad administrativa, su bienestar material y su potenciación personal. Varias de estas ONG combinan la actividad microeconómica con la acción política. Aquella Asociación, por ejemplo, comenzó como movimiento para mujeres pobres urbanas, pero se ha extendido a mujeres rurales que trabajan en su casa y a mujeres agricultoras, ejerciendo presión para lograr la protección y los beneficios de una legislación laboral.

Muchas organizaciones femeninas y ONG de desarrollo argumentan que los principios del mercado libre reflejados en los programas de ajuste estructural tienen prejuicios contra la mujer 27/. Dichos programas tienden a reducir el crédito disponible y a disminuir las oportunidades de empleo formal. Es posible que así se agrupe a las mujeres fuera de los mercados de crédito formal y se las fuerce a un trabajo más informal, pero menos seguro. Asimismo soportan una parte desproporcionada de la carga que significa el ajuste. Las mujeres embarazadas o que amamantan a sus hijos, las mujeres en hogares urbanos pobres y las que representan el sostén de sus hogares se ven especialmente afectadas por los cortes de subsidios alimentarios y de los servicios de salud y educación. En resumen, el ajuste estructural puede poner en peligro los derechos de la mujer e ir en contra de los principios del desarrollo humano.

Las luchas más arduas de la mujer se realizan quizás en el área de la participación política, cuyos temas clave incluyen el derecho a la ciudadanía, el derecho al voto y el derecho a ocupar un cargo público.

Las Estrategias de Nairobi para el Futuro, adoptadas en 1985, hicieron un llamamiento al Gobierno para que "se intensifiquen los esfuerzos que aseguren la igualdad de participación de mujeres en todos los cuerpos legislativos, locales, regionales y nacionales, y logren equidad en lo que respecta a nombramientos de mujeres a altos cargos dentro de las ramas ejecutivas, legislativas y judiciales" (art. 87).

La Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer exhorta:

> a los Estados firmantes a tomar todas las medidas adecuadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la vida política y pública del país y, en particular, ... asegurar que la mujer se encuentre en igualdad de condiciones que el hombre, tenga derecho de participar en la formulación de políticas gubernamentales y ocupar cargos públicos en todos los niveles de gobierno.

Casi en ninguna parte estas llamadas a la acción se han convertido en realidad. En 1991 había solamente 8 mujeres que ocupaban el cargo de Jefas de Estado. En 1990, sólo 3,5% de todos los ministros del mundo eran mujeres. Las mujeres no tenían puestos ministeriales en 93 países. Ocupan menos del 5% de los puestos más altos de los organismos internacionales 28/. La representación femenina en el Parlamento también sigue siendo muy baja. La democratización formal no se traduce necesariamente en una mayor equidad entre los sexos dentro del poder político. En 1991, por ejemplo, sólo 4 de 96 miembros del Comité Nacional de Solidaridad de Polonia eran mujeres.

La convicción de las mujeres sudafricanas de que habían quedado fuera de las conversaciones iniciales multipartidarias para una constitución democrática (CODESA) empujó a 70 organizaciones femeninas a constituir la Coalición Nacional de Mujeres. Esta Coalición formulará una Carta de la Mujer Sudafricana, que a su vez asegurará que cualquier constitución futura proteja los derechos de la mujer. La Coalición se ha embarcado en una ambiciosa campaña para recoger las perspectivas y aspiraciones de las mujeres de todos los estratos sociales con el fin de asegurar que la Carta definitiva no sea simplemente un texto jurídico sino que refleje las convicciones de las masas.

La Coalición Nacional de la Mujer subraya la importancia de las redes nacionales y regionales como vehículo para la acción organizada y la comparación de experiencias. Las Mujeres de las Américas ya tiene redes regionales bien establecidas. Estas incluyen la Comisión para la Defensa de los Derechos Humanos en América Central, el Centro Feminista de Información y Acción (CEFEMINA), y CLADEM, que coordina una red de las ONG latinoamericanas dedicadas a la defensa y promoción de los derechos de la mujer. A nivel de políticas, las redes y coaliciones tienen el potencial de crear mayor impacto que las organizaciones individuales.

4. Alfabetismo y desarrollo democrático

Pensadores con perspectivas tan disímiles como J. S. Mill, Antonio Gramsci y Paulo Freire reconocieron el valor profundo del alfabetismo como un vehículo para el autodesarrollo y la participación política. Mill quería estimular la "parte social" de la naturaleza individual, esos "sentimientos y capacidades que se dirigen hacia el bien de los demás". Gramsci y Freire vieron cómo el analfabetismo bloqueaba la toma de conciencia política en la gente obrera pobre. Ambos pensadores desarrollaron ideas para emancipar a los desposeídos mediante la educación popular para la acción política. Los tres abordaron la cuestión de lo que significa ser un ser humano realizado. E individualmente vieron una íntima conexión entre el desarrollo humano, la acción social y la toma de conciencia política.

¿Cuál es la conexión entre el alfabetismo y la participación política? El alfabetismo es la clave para el ejercicio de los derechos. Es posible que gente poco o no alfabetizada no esté ni siguiera en condiciones de ejercer su derecho al voto con absoluta libertad, porque carece del conocimiento adecuado para hacer una elección ponderada entre las plataformas de los candidatos y de los partidos. Quizás no es casualidad que los índices de analfabetismo sean por lo general más altos en las comunidades tercermundistas con mayor pobreza

material y menor poder político. Estas comunidades incluyen a la mujer, las poblaciones rurales, los pueblos indígenas, los trabajadores migratorios y los refugiados.

Como Freire comprobó, el alfabetismo es primeramente un vehículo de autocrítica. A partir de aquí, se desarrolla una nueva toma de conciencia de la opresión individual y social, y además un nuevo sentido de dignidad y voluntad de trabajo de grupo para modificar las estructuras injustas. La gente está socialmente condicionada para servir los intereses de sus opresores, pero la educación les brinda la posibilidad de superar este condicionamiento. Eventualmente, la alfabetización puede instar a los individuos a unirse a organizaciones populares, políticamente activas en la demanda de mejores viviendas, cuidados sanitarios, tierras para el agricultor, etc.

En la mayoría de las sociedades occidentales, la alfabetización se ve como un elemento clave de la educación política. Pero, para varias sociedades del Tercer Mundo, con una tradición verbal de comunicación, esto presenta un reto: elaborar equivalentes funcionales para producir una educación cívica fructífera.

En muchas partes del mundo en desarrollo, la familia, la comunidad local y los sistemas de valores especiales con respecto al sexo y a grupos étnicos especiales son límites esenciales de la vida. La maquinaria del gobierno nacional y aun provincial no parece casi tener un impacto inmediato en la vida de los individuos.

Los programas de alfabetización, ya sea organizados alrededor de la enseñanza de los derechos humanos, la educación política popular o la adquisición de aptitudes para el empleo o los proyectos alimentarios, responden a esos límites únicamente. Se prestan a acciones masivas en pequeña escala y pueden, a largo plazo, llevar a la acción política comunitaria, municipal o provincial. Los programas de alfabetización copian el enfoque desarrollista, es decir del estrato inferior al superior, de participación democrática que muchos donantes quieren estimular.

5. Los medios de comunicación

El acceso a la información (y en efecto, el derecho al conocimiento) es crucial para el desarrollo de la democracia. Los medios de comunicación desempeñan un papel clave en el mantenimiento de la expresión y la participación políticas. Al criticar políticas estatales injustas, los medios pueden responsabilizar a los gobiernos, defender las libertades civiles, protestar contra los abusos del poder o dar a conocer públicamente las exigencias populares para lograr un mayor pluralismo político. El apoyo a organizaciones independientes de medios de comunicación puede ayudar a consolidar el artículo 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos: el derecho a la libertad de opinión.

6. Sindicatos

La libertad de organizarse, sea mediante negociaciones colectivas o acciones laborales, requiere una sociedad políticamente abierta en la cual los conflictos se mediaticen sin coerción ni violencia. Históricamente, los sindicatos constituyeron una fuerza capital en el proceso de obtener una mayor justicia económica para sus miembros y de creación de un pluralismo democrático.

En Europa, el movimiento sindical desempeñó un papel clave en canalizar el descontento de la clase trabajadora hacia una dirección democrática. Efectivamente, los sindicatos son escuelas de participación en potencia que pueden, en algunas circunstancias, reforzar las instituciones democráticas, tales como el sistema partidario. Los movimientos obreros fueron también catalíticos importantes durante el desarrollo del estado asistencial.

No obstante, en muchas partes del mundo la participación sindical está prohibida o en ciertos casos encuadrada dentro de una organización única y controlada por el gobierno. Muchos países prohíben la acción laboral y ven la libertad de asociación como una fórmula de inestabilidad política y crisis económica. En contraposición a esto, uno de los síntomas más fiables de una democracia sana es el apoyo generalizado de las actividades de sindicatos independientes.

La capacitación sindical favoreció a veces sólo al hombre, pero debería ir tomando en consideración cada vez más a la mujer. Por ejemplo, el Consejo de Sindicatos de los Países del Caribe y Africa Oriental elaboró módulos útiles de materiales y capacitación para mujeres sindicalistas.

7. Movimientos populares urbanos

El desplazamiento de las poblaciones de las zonas agrícolas a las ciudades creó una enorme población tercermundista aglutinada en suburbios urbanos que vive al margen de la sociedad, por lo general sin derechos ni estatuto legal. Para el año 2000, 18 de las 21 ciudades más grandes del mundo se encontrarán en el Tercer Mundo.

El urbanista argentino Jorge Hardoy denomina a estos pobladores de tugurios urbanos marginalizados, "los inexistentes", y su lucha por los derechos, "la democracia de los inexistentes". Particularmente en América Latina, han surgido los denominados movimientos populares y urbanos (UPM) que suministran servicios esenciales o hacen presión sobre los gobiernos locales para que éstos los suministren. En Brasil, dichos movimientos fueron un paso más adelante, llegando a establecer lazos formales con el Partido de los Trabajadores. Junto con otros movimientos sociales que representan a las mujeres, las iglesias, los ecologistas y los activistas en derechos humanos, los movimientos populares ayudaron al Partido de los Trabajadores a disputar y a ganar las elecciones municipales en nueve ciudades brasileñas, inclusive San Paulo.

8. Organizaciones rurales

A pesar de la rápida urbanización. aproximadamente 6 de cada 10 familias tercermundistas (unos 500 millones de personas) dependen de la tierra para subsistir. En Asia, el 73% de la población es campesina; en Africa, el 75%; en América Latina, el 39%. La consolidación de la democracia en las sociedades fundamentalmente rurales puede depender de la capacidad del campesino pobre para organizarse y convertirse en legítimo participante de las tendencias generales de la política nacional.

La falta de tierra propia, la explotación de la mano de obra estacional o la esclavitud por deudas de los campesinos son impedimentos mayores para el desarrollo económico y político. El impacto económico de las estructuras inestables de propiedad reduce los incentivos de productividad. Esto a su vez se relaciona con los bajos ingresos rurales, que frenan el crecimiento económico nacional. La no posesión de la tierra también acelera la urbanización y contribuye a la deforestación. Finalmente, en el área política, el dominio de las elites propietarias de las tierras y el resentimiento de los desposeídos cumplieron una cierta función en la mayoría de los levantamientos revolucionarios más importantes del siglo XX, como lo muestran los ejemplos de México, Rusia, China, Bolivia, Cuba, Viet Nam, Etiopía y Nicaragua.

La reforma agraria es un mecanismo crucial para modificar el poder extremo y las desigualdades de ingreso, y además, para desarrollar las organizaciones rurales participativas destinadas a consolidar la democracia. La tierra sigue siendo todavía hoy un elemento importante en la política de Africa del Sur, Zimbabwe, Filipinas, El Salvador, Bangladesh y Brasil.

A pesar de los riesgos, los donantes deberían examinar el potencial que tiene el apoyo indirecto a los movimientos de reforma agraria comprometidos con el proceso democrático. Las organizaciones regionales de campesinos constituyen un lazo latente entre formas directas y representativas de democracia, al actuar como intermediarios entre la base campesina y el proceso político nacional. Las normas de las Naciones Unidas sobre el derecho a la alimentación y sobre la función de justicia social de la propiedad suministran una justificación adecuada para dicha asistencia.

9. El movimiento cooperativo

Los organismos oficiales de desarrollo apoyan cada vez más las cooperativas agrícolas. Sin embargo, los donantes de ayuda apoyaron con frecuencia cooperativas que no eran realmente organismos independientes, enraizados en la sociedad civil, sino que eran cuerpos controlados por el gobierno y que servían como instrumento de la política estatal. Es necesario ayudar a las cooperativas a "desligarse" de los sistemas de control nacional. Esto se produciría más rápidamente, si los donantes oficiales apoyaran más y a largo plazo el desarrollo institucional de cooperativas en el Sur y promovieran las relaciones entre movimientos de las cooperativas del Norte y del Sur. En efecto, los donantes necesitan eludir la burocracia y la corrupción que a veces va asociada con la asistencia entre gobiernos.

10. Tradiciones autóctonas democráticas

Muchas ONG del Tercer Mundo han tomado conciencia de que se puede recurrir al pasado para adquirir experiencia que ayude a hacer frente al presente y al futuro. La Carta de Arusha sobre Participación Popular, por ejemplo, insta a que se integren los elementos positivos de la cultura africana a la construcción de la democracia. Las ideas democráticas no son específicas del Oeste. La mayoría de los pueblos pueden valerse de tradiciones locales para adquirir experiencia que sirva para construir una sociedad democrática. Las posibilidades democráticas de las culturas autóctonas se dan en contextos locales. El poblado y la pequeña municipalidad son escuelas fértiles de democracia. En estos niveles locales, la toma de decisiones con frecuencia involucra a una gran proporción de gente de la comunidad y las decisiones se toman después de discutir, debatir, consultar y a veces votar. Casi todos los pueblos tienen consejos, como los panchayats de India o los kgotlas de Botswana. El reto actual está en hacer revivir los mejores elementos de estas formas enterradas de libertad local e injertarlas en el gobierno democrático y complejo de los Estados nacionales.

El movimiento Sarvodaya o "despertar de los pueblos" de Sri Lanka, constituye un buen ejemplo de las posibilidades participativas de la tradición autóctona. Los valores espirituales del budismo Thervada forman el núcleo del movimiento Sarvodaya. Mediante la autoayuda y la participación activa de los pobladores en el funcionamiento de sus propias escuelas, granjas, cuidados sanitarios y círculos de crédito, Sarvodaya se convirtió en un vehículo rentable para el progreso material y la potenciación de la comunidad. La filosofía de desarrollo del movimiento se basa en el código budista del dharma, o vivir como corresponde. El código es una guía práctica de evolución personal, armonía ecológica y desarrollo de la comunidad. Sus preceptos abarcan el enriquecimiento cultural, la acción moral, el bienestar social y material y la acción política mediante el ejercicio de derechos fundamentales. Confrontada con estos valores, la nueva manera de pensar de la comunidad con respecto a la participación y el desarrollo sostenible parece ser un redescubrimiento de verdades antiguas que durante largo tiempo guiaron algunas comunidades del Sur. Con más de tres mil poblaciones, el movimiento Sarvodaya se ha convertido en un vehículo duradero de desarrollo de las masas en una sociedad profundamente dividida.

También es verdad que algunas tradiciones autóctonas de la historia cultural de todas las sociedades se han utilizado para suprimir las libertades individuales, excluir grupos culturales o defender y reforzar el patriarcado 29/. Pero, protegiéndose contra el romanticismo y los aspectos menos participativos de la "tradición", las ONG del Sur deberían estudiar la manera de aprovechar las muchas posibilidades democráticas que tienen las tradiciones culturales autóctonas.

11. Gobierno local, devolución y participación

La legitimidad y fuerza de los gobiernos democráticos eficaces provienen de la sociedad civil. Más que monopolizar el poder, estos gobiernos quieren compartirlo. En los gobiernos comprometidos con el principio de delegación,

los ciudadanos pueden participar en forma más efectiva, ya que permiten que las decisiones se tomen en el estrato más bajo en el que puedan implementarse. La devolución del poder a los niveles regionales, locales y municipales, puede promover virtudes democráticas de participación ciudadana y reacción gubernamental mediante una mayor eficacia en la planificación y la realización de bienes públicos. Los barómetros clave de la devolución efectiva residen en la capacidad de los gobiernos de: a) controlar una base fiscal; b) tener autonomía para diseñar e implementar políticas públicas; y c) elegir sus propios funcionarios ejecutivos y legislativos.

Mediante la labor de promoción de las ONG locales y las organizaciones populares el gobierno local puede también democratizarse de los estratos inferiores a los superiores. En Africa del Sur, las asociaciones cívicas de los municipios negros sirvieron para organizar la resistencia masiva contra la política del apartheid. A medida que ese país se dirige hacia la democracia, las asociaciones cívicas desempeñan un papel crucial en las negociaciones con los consejos urbanos controlados por blancos, destinadas a reorganizar el gobierno local y asegurar que los residentes de los municipios negros tengan mejor acceso a los servicios. La presión política de las asociaciones cívicas de Johannesburgo llevó a la creación de una Cámara metropolitana en septiembre de 1990. Este logro notable permitió reunir a antiguos enemigos para planificar un gobierno local, no racista, que funcionase con un presupuesto único.

A pesar de las posibilidades de la descentralización para estimular la participación de los ciudadanos en la política pública, los donantes oficiales deberán estudiar detenidamente la ayuda que brinden a los esfuerzos gubernamentales de devolución de poder. Por ejemplo, un plan gubernamental central que recurrió a las tradiciones de participación autóctonas, trazó nuevos distritos gubernamentales locales, llamó a elecciones de distrito, pero luego se reservó para sí el derecho a nombrar un tercio de los representantes en las asambleas de distrito.

12. Investigación sobre políticas y libertad académica

En numerosos países, los intelectuales y las instituciones de enseñanza superior han sido importantes fuerzas de resistencia para los gobiernos represivos y han funcionado como generadores de ideas promotoras del desarrollo democrático y la reestructura política. Los donantes oficiales de asistencia deberían reconocer que "en ciertas circunstancias las ideas pueden ser más importantes que el pan" 30/.

La investigación centrada en la política estatal puede desempeñar un papel vital en la planificación e implementación de políticas públicas que respondan a las aspiraciones democráticas de los ciudadanos. De igual manera, para corregir los desequilibrios, con frecuencia serios, que impiden el paso de información entre los gobiernos y la sociedad civil, es necesario consolidar la capacidad de investigación de los movimientos sociales democráticos, los partidos de oposición y "los gobiernos que aspiran a alcanzar el poder".

Algunos donantes oficiales, como Suecia y Canadá, han creado instituciones semiindependientes para consolidar la investigación científica, tecnológica y de políticas públicas en los países en desarrollo.

Un ejemplo de ello es el Centro Internacional de Investigación sobre el Desarrollo, de Canadá, que ayuda al Congreso Nacional Africano a consolidar su capacidad de desarrollo en cuestiones políticas mientras se prepara para el ejercicio del gobierno en un Africa del Sur democrática y sin discriminación racial. El denominado Grupo de Investigación Macroeconómico reúne a investigadores canadienses y sudafricanos con el fin de prestar ayuda a los peritos del Congreso Nacional Africano en el planeamiento macroeconómico.

En el diálogo sobre ayuda que los donantes oficiales sostienen con los gobiernos, esos pueden promover y defender los principios de libertad académica, defendidos por las asociaciones académicas profesionales, nacionales o internacionales. En 1988, el Servicio Universitario Mundial adoptó la Declaración de Lima sobre Libertad Académica y Autonomía de Instituciones de Educación Superior 31/. Y en 1990, el Consejo para el Desarrollo de la Investigación Económica y Social de Africa proclamó la Declaración de Kampala sobre el derecho a la libertad académica.

13. Examen de las estrategias de desarrollo participativo de las ONG

El contexto presente, local, nacional e internacional, es favorable (o menos hostil) para renovar iniciativas que promuevan los derechos humanos, la justicia que tome en cuenta cuestiones de sexo, el desarrollo y la democracia. La futura Conferencia Mundial de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (la primera en 25 años y sólo la segunda en la historia de las Naciones Unidas) ha servido para que las ONG del Tercer Mundo emprendieran frenéticamente las actividades preparatorias. En los niveles locales y nacionales, la labor de las ONG se vio reforzada y consolidada por los movimientos de derechos humanos populares y con base en las masas. En el nivel regional (excepto en Asia), hay una preocupación creciente en los estratos intergubernamentales por consolidar los mecanismos de derechos humanos. En Asia, las ONG regionales combaten con más fuerza la indiferencia (lindante con la hostilidad) que los gobiernos manifiestan por tales mecanismos.

Por lo tanto, es oportuno examinar aquí algunas de las actividades realizadas por las ONG en el Tercer Mundo en pro de los derechos humanos, desarrollo y democracia y, luego, evaluar las consecuencias que dichas actividades tienen en las ONG del Norte y los organismos donantes relacionados con el desarrollo.

Las ONG del Tercer Mundo, aun en circunstancias excepcionalmente difíciles, han elaborado estrategias de vigilancia y documentación sobre la violación de los derechos humanos. Esto no se aplica solamente a los derechos civiles y políticos, sino también a otros derechos. Por ejemplo, hubo una eficaz vigilancia y documentación sobre los derechos humanos de las personas desplazadas internamente en las Filipinas y las violaciones de derechos humanos que ocurren en las plantaciones transnacionales relacionadas con las

agroindustrias de ese mismo país, lo que permitió la acción posterior. Se organizaron numerosas redes de "acciones urgentes" a nivel nacional (por ejemplo, la línea de emergencia en Hong Kong) y a nivel temático (por ejemplo, la Red de Acción sobre Información Alimentaria).

Las ONG del Tercer Mundo han reconocido la importancia de "aprender escuchando" a las víctimas de las violaciones de derechos humanos. En efecto, las ONG ayudaron a llevar a cabo foros para víctimas (por ejemplo, los Foros de los Pueblos Olvidados de Asia); a documentar las luchas populares por la justicia en el desarrollo (por ejemplo, From Hope to Action: An Alliance of People -publicación producida para la reunión del Plan Popular para el Siglo XXI, PP21, de diciembre de 1992); y han comenzado a documentar la situación apremiante del pueblo (en la publicación de ARENA: "The State of Asian People Report").

Las ONG del Tercer Mundo participaron en actividades internacionales normalizadoras con respecto a derechos humanos, como la Convención sobre los Derechos del Niño, y las organizaciones populares colaboraron en la revisión de la Convención de la OIT sobre los pueblos indígenas y la redacción de una Declaración de las Naciones Unidas sobre los pueblos autóctonos.

Se han lanzado numerosas campañas de solidaridad y acción: sobre los derechos de la mujer como derechos humanos; la violencia contra las mujeres; ataques contra empresas transnacionales, tales como Union Carbide en el desastre de Bhopal; en solidaridad con las luchas de liberación en Birmania, Timor Oriental y Africa del Sur. Se crearon foros de sensibilización y responsabilidad gubernamental mediante la convocatoria de varias sesiones de tribunales populares. Se formaron grupos de estudios regionales sobre temas como los trabajadores migrantes, la trata de mujeres en Asia, para tratar problemas de derechos humanos que atraviesan las fronteras políticas. A nivel nacional y regional se establecieron Comisiones de Derechos Humanos (gubernamental y no gubernamental). A nivel popular se están desarrollando mecanismos regionales, como los PP21, los foros populares y congresos de Asia, y SAARC. Se hacen cada vez más esfuerzos para lograr la cooperación Sur-Sur entre las regiones de Africa, Asia y América Latina. Se están forjando nuevas alianzas entre el Norte y el Sur en el contexto de la Ronda Uruguay de las negociaciones del GATT, los proyectos y políticas del Banco Mundial, para el boicot de productos hechos con mano de obra forzosa infantil. Las ONG del Tercer Mundo que emplean métodos pedagógicos participativos están lanzando un vigoroso programa de toma de conciencia sobre los derechos humanos a nivel comunitario y popular. Actualmente el reto está en forjar nuevas alianzas entre las ONG para tratar lo que se originó como un temario prioritario del Sur, pero que cada día se va convirtiendo más y más en una cuestión Norte-Sur de reconstrucción y consolidación de la sociedad civil. Este temario se constituye a partir de conceptos centrales como la participación; democracia de las masas; pluralismo; autodeterminación económica y crecimiento de las bases; desarrollo sostenible y democracia ambiental; constitucionalismo; imperio del derecho; y justicia que tenga en cuenta los aspectos del sexo, clave para un tratamiento serio de todo lo anterior.

Las ONG asiáticas, por ejemplo, parecen adoptar dos enfoques principales con respecto a las cuestiones del sexo:

1) Campañas de acción -concebidas e iniciadas por los grupos femeninos, que tratan por ejemplo sobre los derechos de la mujer como derechos humanos o sobre la violencia contra la mujer.

2) Programas de capacitación para sensibilizar en cuestiones del sexo, para los trabajadores de las ONG; estos programas han sido concebidos e implementados conjuntamente por mujeres y hombres. Dirigidos por las ONG, estos programas se ven como precursores de otros similares, destinados a organismos gubernamentales nacionales, organismos internacionales (incluidas las Naciones Unidas), donde la discriminación y el acoso sexual están muy difundidos.

Las ONG del Tercer Mundo dan especial importancia a cuatro mecanismos principales: la organización de foros para las víctimas; la organización de foros de responsabilización gubernamental a través de tribunales y comisiones populares; el fomento de la solidaridad regional y Sur-Sur; y la promoción de alianzas Norte-Sur para establecer la autosuficiencia necesaria para lanzar campañas de acción y mejorar el uso de los foros internacionales, en los casos donde no se dispone de foros nacionales.

Las ONG del Norte y los donantes oficiales podrían reflexionar sobre la manera de apoyar y consolidar los enfoques de las ONG del Sur mencionados anteriormente, no sólo del Tercer Mundo, sino, además, en sus países del Norte.

14. Mejoramiento de las relaciones entre las ONG, gobiernos y donantes oficiales

El fenomenal crecimiento de las ONG en todos los rincones del globo es uno de los mejores indicadores del resurgimiento de la sociedad civil. Pero este crecimiento trajo nuevos problemas. Las diferencias entre las ONG del Sur, los gobiernos tercermundistas y los donantes externos, oficiales y no gubernamentales, son ineludibles, pero no insuperables. Las dificultades giran alrededor de las cuestiones de responsabilidad gubernamental, participación, compromiso, y control, distorsión de valores y dependencia financiera. Algunas ONG del Sur se quejan de desigualdad en sus relaciones con las ONG asociadas del Norte, a quienes perciben como excesivamente burocratizadas. En efecto, algunas ONG del Norte no llegan a los más pobres, sino que prefieren en cambio trabajar con grupos más fuertes y más organizados. Otras mantienen sus procesos de toma de decisión secretos y son reacias a ser evaluadas por sus contrapartes del Sur. Además, a medida que un número mayor de ONG del Norte depende de donantes bilaterales para una gran proporción de su presupuesto, las ONG del Sur se preguntan si poseen verdadera autonomía o simplemente cooptan y terminan dominadas por las prioridades gubernamentales de los donantes.

De la misma manera, con frecuencia, las ONG del Sur provocan el resentimiento de sus propios gobiernos, cuando empiezan a llevar a cabo servicios que en su momento eran ofrecidos por el Estado, cuando reciben grandes sumas de dinero sin control gubernamental y cuando se dedican a la defensa política. Lamentablemente, algunos gobiernos respondieron a estas situaciones con controles legislativos destinados a registrar y disciplinar el sector de las ONG, proscribir grupos de defensa política y, en términos generales, restringir la participación de las ONG en las políticas públicas.

Las ONG pequeñas, con recursos humanos y financieros limitados, pueden considerar atractivo el concepto de asociación a largo plazo. En este modelo de cooperación entre ONG, la organización no gubernamental del Norte reemplaza el financiamiento ad hoc y a corto plazo de una multitud de beneficiarios por la provisión de fondos a largo plazo a unos pocos recipientes pequeños. Este tipo de relación debería extenderse a otras asociaciones que fomenten la solidaridad con una causa común, el intercambio de información, asesoría, pericia técnica y evaluación y trabajo conjunto de defensa.

En suma, a medida que las ONG se desplazan hacia el centro de la etapa de desarrollo, hay ciertos riesgos y beneficios. Su interés por desarrollar el potencial de democratización de la sociedad civil, realizar servicios locales y amortiguar los efectos adversos de los programas de ajuste estructural, podría hacer que las ONG rindiesen más cuentas a las fuentes que suministran sus fondos que a la comunidades de base. Necesitarán mantenerse atentas para asegurar que la eficacia y los resultados no sustituyen a la integridad y la participación.

Parte III

CONSECUENCIAS PARA LOS ORGANISMOS DONANTES RELACIONADOS CON EL DESARROLLO

El buen ejercicio del gobierno y el desarrollo participativo son dos componentes del desarrollo democrático duradero. La acción es necesaria en ambos niveles. El apoyo por el buen gobierno asiste a los Estados a convertirse en más eficaces, transparentes y responsables. El apoyo al desarrollo participatorio brinda a la sociedad civil el poder de responsabilizar a sus gobiernos. El apoyo al desarrollo de la mujer y el desmantelamiento de estructuras y prácticas que disminuyen el poder femenino son elementos clave para construir sociedades civiles sostenibles.

A cada nivel la acción puede reforzarse mutuamente. Por ejemplo, los esfuerzos por reformar las cuestiones judiciales pueden ser insostenibles sin una demanda pública generalizada y sin el apoyo de los medios de comunicación. Por lo tanto, es posible que las reformas judiciales requieran inversiones en sensibilización y educación, relacionadas con los derechos humanos y el papel que tiene el poder judicial en proteger los derechos, y requieran el fortalecimiento de grupos de defensa y los medios de comunicación para que hagan las presiones necesarias para realizar estas reformas.

Las instituciones financieras internacionales cuyos estatutos formalmente prohíben que se preste atención a los aspectos políticos, se encuentran en una situación privilegiada para apoyar el aspecto técnico y administrativo de un buen gobierno. El Banco Mundial está ampliando su perspectiva para incorporar las reformas de "administración del sector público" con el fin de tomar en consideración aspectos tales como la corrupción y la responsabilidad, mediante sistemas de auditoría serios y la descentralización de los gobiernos, y los aspectos del imperio del derecho que contribuyen al desarrollo económico, reduciendo los riesgos comerciales, bajando los costos de las transacciones, poniendo en vigencia los contratos e impidiendo las decisiones gubernamentales arbitrarias.

Hay posibilidades de ampliar este estrecho concepto de buen gobierno. Las instituciones financieras internacionales no pueden ser inmunes a los cambios trascendentales de la política global y el pensamiento sobre el desarrollo. La adición de los derechos humanos y principios democráticos a la carta constitucional del nuevo Banco Europeo para la Reconstrucción y Desarrollo indica que los derechos humanos se ven ahora como una condición sine qua non para un gobierno legítimo. El temario emergente sobre el buen gobierno de las instituciones financieras internacionales más antiguas es un reconocimiento tácito de que las reformas económicas pueden no tener éxito si no se presta atención a fenómenos no técnicos como los derechos humanos o el pluralismo político.

En algunos casos el Banco Mundial se ha visto envuelto en cuestiones de condicionamiento político, sea por presión de los Estados miembros industrializados o por incumplimiento cuando los donantes bilaterales reducen la ayuda a los grupos asesores. Más allá de la problemática del

condicionamiento político, hay un potencial considerable para que el Banco Mundial y otras instituciones internacionales financieras desarrollen programas que promuevan los derechos humanos y la participación democrática. Un prerrequisito para ampliar el mandato del Banco Mundial para que incluya el concepto del buen gobierno es la obtención de los conocimientos técnicos al respecto. En el Banco Mundial, el Subgrupo sobre Derechos Humanos del Grupo de Estudio Especial sobre el Buen Ejercicio de Gobierno y las Mujeres, de la División de Desarrollo, está examinando la manera en que los derechos sociales y económicos pueden convertirse en factores dentro de los proyectos del Banco y el modo en que las leyes actúan como barrera institucional para la promoción de la mujer 32/.

La creación de un ombudsman para cuestiones de derechos humanos es una manera de asegurar el estudio minucioso de las consecuencias de los proyectos del Banco para los derechos humanos y la política de préstamos. Para promover una mayor responsabilidad, el intermediario podría tener a su cargo la redacción de un informe anual que se pondría a disposición del público en general y de los grupos afectados por los proyectos y políticas del Banco.

Las ONG han tenido un cierto éxito en persuadir al Banco sobre la necesidad de elaborar nuevas directivas operacionales para los pueblos autóctonos, su reasentamiento involuntario, proyectos de embalses y diques y evaluaciones ecológicas. Por ejemplo, los proyectos del Banco ahora deben "a) asegurar que los pueblos autóctonos se benefician con los proyectos de desarrollo y b) evitar o mitigar los efectos potencialmente adversos causados por proyectos cuya asistencia proviene del Banco". Las directivas requieren que el Banco desarrollo una "estrategia de participación local" para proyectos individuales de desarrollo, basados en "la participación informada de los pueblos autóctonos" 33/.

Algunos puntos en cuestión entre las ONG y las instituciones financieras internacionales, como el Banco Mundial, son los aspectos de transparencia y divulgación de información, y los programas compensatorios relacionados con SAP. Ahora el Banco afirma que está tomando un enfoque más favorable con respecto a la divulgación, particularmente en el caso de las evaluaciones ambientales 34/. La voluntad del Banco de establecer un grupo de expertos independientes para evaluar la repercusión humana y ambiental del proyecto del dique Sardar Sarovar da prueba del progreso logrado en lo que respecta a la divulgación. Sin embargo, la decisión subsecuente del Banco de no dejar de subvencionar el proyecto, una vez mejorado el diseño, subraya las limitaciones de toda divulgación y responsabilidad.

Las ONG reconocen que es importante mitigar la pobreza social resultante de los ajustes, y se implican cada vez más en programas compensatorios destinados a amortiguar este efecto. Al mismo tiempo, existe una cierta preocupación de que las ONG se utilicen para que los gobiernos den su consentimiento a reformas globales, políticamente volátiles, y que se impliquen en "reformas" que no son ni participatorias ni responsables, reduciendo su credibilidad dentro de sus propias comunidades 35/.

Entre los organismos oficiales de ayuda, las ONG del Norte y las ONG internacionales y sus asociadas del Sur se está dando una distribución de trabajo en el campo del desarrollo democrático, basada en las respectivas áreas de pericia.

Los donantes multilaterales y bilaterales están en buenas condiciones para apoyar proyectos que consoliden las instituciones formales de una sociedad democrática, tales como los gobiernos locales, sistemas judiciales independientes, la capacidad de investigación de las legislaturas o el profesionalismo de comisiones sobre derechos humanos o comisiones electorales subvencionadas por el Estado.

Sin embargo, los organismos oficiales de ayuda son grandes burocracias que trabajan con otros gobiernos y mueven grandes cantidades de dinero. Estas características pueden impedir que adopten un enfoque más participatorio con respecto al desarrollo; ya que éste consume mucho tiempo administrativo, requiere numerosos recursos humanos, ciclos largos de proyectos y no se puede evaluar con criterios tradicionales de rentabilidad.

Es importante, por tanto, que haya lazos más estrechos con las ONG. Durante las décadas del 80 y 90 la implicación directa de donantes bilaterales con las ONG en la realización de proyectos de desarrollo ha crecido sustancialmente. Esta también es un area de interés emergente para varias instituciones financieras internacionales, como el Banco Mundial. En 1991, las ONG estaban asociadas con 44 proyectos del Banco Mundial en Africa, lo que equivalía a 55% del valor total de las subvenciones del Banco para esa región, comparado con siete por año, entre 1973 y 1987 36/. Hay posibilidades considerables para que los bancos de desarrollo regionales en Africa, América y Asia subvencionen directamente las ONG.

PRINCIPIOS Y PROPUESTAS DE ACCION

Las políticas de los organismos oficiales de ayuda sobre derechos humanos y desarrollo democrático podrían tener varias dimensiones: i) un aspecto interno relacionado con el trabajo del organismo, tales como las pautas operativas sobre la participación y el sexo; ii) un aspecto externo dirigido hacia las relaciones públicas respecto a las reglas de transparencia y las fuentes de fondos y pautas para la consulta y la asociación con las ONG; iii) un conjunto de condiciones internas de derechos humanos aplicable a las actividades que reciben fondos de los donantes; y iv) una declaración de principios de los tipos de actividades de instituciones democráticas y de derechos humanos financiadas por el donante.

A continuación damos una lista y ciertas premisas básicas en apoyo de "buenas prácticas" de concepción y realización de programas para derechos humanos, creación de instituciones democráticas y la justicia que tome en cuenta aspectos del sexo.

- Trabajar por grupos que hayan sido creados por los pobres y unir los proyectos de derechos humanos, justicia de sexos y desarrollo democrático a las luchas materiales de los desposeídos.

- Interesar a los beneficiarios locales en el diseño e implementación de proyectos y asegurar que los proyectos más importantes de ayuda no pongan en peligro los derechos de las poblaciones afectadas.

- Fomentar las coaliciones nacionales o regionales de las ONG en el Sur.

- Comprobar que los grupos apoyados son internamente democráticos.

- Utilizar datos por sexos.

- Asistir a las mujeres a competir por cargos políticos, apoyar litigios de interés público y reformas de leyes y prácticas discriminatorias de la mujer. Apoyar la labor educativa y solidaria de las organizaciones femeninas.

- Explorar la manera de transferir fondos para derechos humanos y desarrollo democrático a las coaliciones de ONG Norte-Sur.

- Incrementar los recursos humanos y financieros para la creación de instituciones de la sociedad civil, particularmente las organizaciones femeninas.

- Realizar exámenes supervisados por los Comités de Asistencia al Desarrollo, del apoyo de los donantes oficiales a los derechos humanos, justicia de sexos y desarrollo democrático.

1. Concentrarse en las organizaciones de masas

El apoyo externo para la creación de instituciones democráticas debería tratar de realizarse en lo posible con instituciones creadas por los pobres. Este enfoque que va de los estratos inferiores hacia los superiores se basa en tres principios: que el pobre entiende mejor que nadie sus circunstancias; que desea mejorar su suerte; y que tiene la capacidad de organizarse.

2. Vincular el apoyo a las luchas materiales

Una de las lecciones que nos enseña el enfoque del trabajo comunitario para el desarrollo es que los proyectos no sobreviven, a menos que se vinculen a las luchas materiales de los desposeídos. Cualquier organización popular que aspire a basarse en las masas y a tener influencia en la política nacional debe ofrecer incentivos tangibles de participación. Hay también una suposición con frecuencia no analizada de que los nuevos movimientos sociales comprometidos con los derechos humanos y el pluralismo político son internamente democráticos. Los donantes podrían prestar más atención a los aspectos internos de la creación de instituciones participativas.

3. Apoyo a las redes intermediarias

Uno de los dilemas que los donantes confrontan es que los grupos que apoyan pueden ser efímeros y tener influencia política sólo a nivel muy local. Una organización puede estructurarse en base a un interés único y disolverse

cuando las circunstancias cambian o cuando uno de los líderes carismáticos se va. Los donantes podrían apoyar las redes nacionales o coaliciones intermediarias que traten de agrupar los intereses de las ONG más pequeñas, los sindicatos y las organizaciones campesinas, para que las aspiraciones locales y los motivos de queja lleguen a influir en las políticas nacionales.

4. Condiciones internas para los donantes

Las directivas de participación local y medidas de protección contra cualquier impacto ecológico y humano potencialmente peligroso de los grandes proyectos de infraestructura deberían seguir procedimientos estándar para todos los organismos oficiales de desarrollo.

5. Promoción de la mujer

Los esfuerzos de las Mujeres en el Desarrollo de los años 80 y los primeros años de la década de los 90 subrayaron los beneficios económicos que tienen las inversiones en el desarrollo de la mujer. Los organismos oficiales deberían profundizar y extender este compromiso, mediante asignaciones mayores de recursos humanos y financieros, agregando nuevos fondos para la participación política y la enseñanza superior de la mujer, expandiendo la defensa de la labor realizada por las organizaciones feministas y apoyando los litigios de interés público para eliminar las barreras discriminatorias que impiden la potenciación de la mujer. En varios organismos multilaterales de desarrollo, los proyectos destinados a la mujer constituyen una proporción inaceptablemente baja del total de las asignaciones para proyectos.

a) Los organismos oficiales podrían considerar la utilización de indicadores de rendimiento para evaluar el componente de la mujer en el desarrollo en todos los proyectos y programas. Se deberían utilizar datos desglosados sobre el sexo para evaluar la situación material psicosocial, legal y política de la mujer, como base para el planeamiento de proyecto y el diálogo sobre políticas. Los indicadores incluyen salario, desempleo, acceso a servicios, alfabetismo, censo, mortalidad, patología y nutrición. Los donantes deberían también vigilar la participación de las mujeres en las profesiones clave como las ciencias, leyes, medicina y política y considerar la manera en que las leyes internas (o la falta de ellas) afectan la equidad entre los sexos en el control y explotación de recursos. Finalmente, en cualquier evaluación del desarrollo humano, tales como los informes sobre desarrollo humano del PNUD, los datos sobre la violencia contra la mujer deberían ocupar un lugar primordial. El uso explícito de la Convención de la Mujer debería ser un procedimiento estándar para evaluar el funcionamiento estatal con respecto a la protección de los derechos de la mujer y la remoción de barreras que impiden el desarrollo de la mujer. Tales datos son los pilares sobre los que construirán políticas de desarrollo más sensibles al sexo.

b) Aun en sociedades donde la mujer tiene derechos legalmente atribuidos, es posible carecer de la aprobación de la sociedad o de

la confianza de los grupos para ejercerlos. Las organizaciones femeninas necesitan tener influencia sobre las estrategias de desarrollo nacional, educar al público sobre la condición apremiante de la mujer en circunstancias difíciles, y fomentar actitudes culturalmente sensibles al sexo. Los donantes oficiales deberían apoyar la labor educativa y solidaria de las organizaciones de mujeres, creando un grupo nacional para la igualdad de mujeres y desarrollo. Esto requeriría mayores recursos para aumentar el profesionalismo, los recursos humanos, el trabajo educativo y de presión de las organizaciones femeninas.

c) La elección de más mujeres en las legislaturas nacionales y provinciales es un punto de presión eficaz para hacer avanzar las políticas sensibles a los sexos. Los donantes oficiales podrían subvencionar talleres de capacitación para mujeres que se presentan a las elecciones. Los gobiernos podrían fomentar el establecimiento de una proporción de escaños para mujeres. Los partidos políticos también podrían establecer una cuota para mujeres candidatas en las elecciones o en los puestos de poder en que se toman decisiones sobre políticas partidistas. Los donantes oficiales, mediante el diálogo sobre políticas de ayuda y la asistencia técnica, podrían trabajar con gobiernos nacionales para establecer un ministerio de desarrollo de la mujer, elaborar programas escolares sensibles al sexo o programas de capacitación para los funcionarios públicos. UNIFEM, por ejemplo, ayudó al Gobierno de Honduras a establecer una política nacional para la mujer.

d) Los donantes deberían buscar activamente proyectos que respondan a las consecuencias de la violencia contra la mujer, particularmente aquéllos que implican nuevos enfoques o que incitan a los gobiernos a introducir nuevos servicios 37/. Estos podrían incluir centros de crisis por violaciones, refugios para mujeres golpeadas y capacitación para la policía, magistrados y personal hospitalario. Al formular e implementar proyectos, los donantes necesitan ser sensibles a situaciones donde los cambios de Estado pueden aumentar la vulnerabilidad de la mujer con respecto a la violencia. En efecto, los proyectos de desarrollo de la mujer podrían beneficiarse con las actividades que consolidan la autosuficiencia. Podría exigirse que el personal de los proyectos trabajase con los maridos y la comunidad en caso de que surja la violencia o haya conflictos como resultado del proyecto que mejora la condición de la mujer.

6. Formulación de estrategias a largo plazo

En las nuevas democracias los donantes oficiales podrían formular estrategias de desarrollo democrático a largo plazo mediante la colaboración con las ONGI, ONG locales y los gobiernos, cuando sea apropiado. En ausencia de una estrategia, a los donantes les resultará difícil determinar si una sociedad civil ad hoc o proyectos de buen gobierno contribuyen realmente al cambio estratégico y, por lo tanto, representan una buena inversión. Estos

planes de acción a largo plazo podrían establecerse mediante estructuras de coordinación permanentes que también las controlarían, tales como el Grupo de Donantes para el Desarrollo Democrático o mediante el uso de asesores sobre el buen ejercicio del gobierno para los donantes individuales.

Los países donantes deberían ayudar a los gobiernos que reciben los fondos a que considerasen como suya cualquier propuesta que los donantes pueden hacer para consolidar la sociedad civil. En última instancia, los incentivos para promover los derechos humanos, basados en el diálogo, la persuasión y la asociación son más sostenibles que el enfrentamiento.

Los donantes oficiales de ayuda deberían tomar en consideración la propuesta de la Reunión Regional Africana, preparatoria de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, que afirma que una estrategia sostenible incluye la conversión de la deuda pública en un fondo nacional para promover los derechos humanos y el desarrollo democrático 38/. El fondo propuesto debería vincularse a un plan de desarrollo democrático nacional y complementarse con un comité de control internacional. El fondo podría administrarse en forma conjunta, mediante representantes de los organismos oficiales de ayuda, los gobiernos anfitriones y las ONG nacionales.

7. Multilateralismo

Un enfoque multilateral para el desarrollo democrático puede ayudar a reducir las preocupaciones de los gobiernos anfitriones con respecto a la soberanía o lo que a su entender constituye la importación de valores foráneos. La mejor manera de lograrlo es organizando foros o instituciones que tengan representación tanto del Norte como del Sur o del "Este" y el "Oeste". Si bien varias organizaciones multilaterales están expandiendo su contribución al desarrollo participativo, ninguna se ha concentrado exclusivamente en la creación de instituciones para la sociedad civil.

Hay varias maneras de mejorar la coordinación de las políticas multilaterales y la capacidad de realización: 1) los gobiernos podrían consolidar el papel y la pericia del Centro de Derechos Humanos de las Naciones Unidas dentro del sistema de las Naciones Unidas, haciendo aportaciones sustanciales en dinero y recursos humanos para proyectos que fomentan la sociedad civil y la aplicación de la Declaración Internacional de Derechos Humanos; 2) más recursos podrían asignarse a las "Unidades para la Promoción de la Democracia" en la Organización de Estados Americanos, los países de habla francesa, los países de la Commonwealth y la Conferencia sobre Seguridad y Cooperación en Europa. La relevancia e impacto de esas unidades aumentarían, si se les diera una función en la creación de instituciones para la sociedad civil, además de apoyar las elecciones o las instituciones formalmente democráticas; 3) las iniciativas regionales, tales como la Coalición Global para Africa y la Asociación para la Democracia y el Desarrollo, podrían explorarse, particularmente para ciertas regiones de Asia. Dicha asociación representa un esfuerzo cooperativo para apoyar la democratización de América Central por parte de 24 países de la OCDE, 5 Estados de América Central y México, Venezuela y Colombia.

8. Donantes bilaterales

El Comité de Asistencia al Desarrollo de los donantes de la OCDE debería llevar a cabo exámenes periódicos independientes de las iniciativas de desarrollo participativo y buen gobierno de los países donantes. Tales exámenes deberían también evaluar el impacto de los derechos humanos de los grandes proyectos de ayuda para infraestructura. Las evaluaciones de proyectos de participación deberían divulgarse ampliamente, para que los organismos oficiales y las ONG puedan aprender de la experiencia y refinar sus conocimientos del desarrollo participativo.

La experiencia de los programas de la mujer en el desarrollo subraya la importancia de crear un medio institucional para los derechos humanos y el desarrollo democrático. Actualmente algunos donantes oficiales están llevando a cabo cursos regulares de capacitación para su personal de asistencia y los funcionarios de Relaciones Exteriores. Otros han establecido unidades de derechos humanos o de buen gobierno para vigilar estas cuestiones en los países beneficiarios y preparar pautas sobre políticas para los organismos. Los derechos de la mujer deberían formar parte integral de esos cursos de capacitación.

9. Grupos consultivos

En las reuniones de grupos consultivos y diálogo bilateral sobre políticas, los donantes oficiales deberían defender con coherencia los derechos humanos y estimular políticas que faciliten el establecimiento de un sector voluntario, dinámico e independiente, con menos restricciones sobre la inscripción, el acceso a los fondos y la participación en cuestiones públicas.

10. Mecanismos de realización

Los donantes de la OCDE podrían seguir los ejemplos de Canadá, Estados Unidos, Alemania y el Reino Unido que poseen mecanismos de realización casi independientes para la creación de instituciones democráticas. El Centro Internacional para los Derechos Humanos y el Desarrollo Democrático de Canadá fue creado por una ley del Parlamento al que tiene que rendir cuentas. El Centro utiliza fondos de ayuda oficial para el desarrollo (ODA) canadienses para favorecer el desarrollo de las organizaciones de base y fomentar la aplicación de la Declaración Internacional de Derechos Humanos. Alemania tiene las stiftungen, o fundaciones asociadas con los principales partidos políticos para fomentar el desarrollo de partidos y sindicatos en el extranjero. Las stiftungen se basan cada vez más en la ODA alemana. En 1980, el Congreso de los Estados Unidos aprobó la creación y asignación de fondos ODA del Fondo Nacional para la Democracia, que consta de cuatro mecanismos de realización, asociados con instituciones clave de la sociedad estadounidense: el comercio, los sindicatos y los partidos políticos. Y en 1992, el Gobierno del Reino Unido estableció la Fundación Westminster para la Democracia que apoya proyectos "dirigidos a la creación de instituciones extranjeras democráticas pluralistas".

Los donantes bilaterales también podrían estudiar las posibilidades de formular planes y la implementación de proyectos de desarrollo participativo para coaliciones de ONG del Norte y del Sur. Canadá, por ejemplo, ha establecido mecanismos de realización de las ONG casi independientes para países individuales, tales como el Desarrollo de Recursos Humanos Canadofilipino, y con carácter regional, como la Asociación Africa-Canadá y la Asociación con Asia del Sur. Tales mecanismos pueden servir mucho en las sociedades polarizadas para tender puentes que permitan superar los conflictos del espectro político 39/.

11. Instituciones financieras internacionales

Como las instituciones financieras internacionales afiliadas a las Naciones Unidas, tales como el Banco Mundial, tienen la obligación de asegurar que sus actividades no contribuyan a las violaciones de los derechos humanos, la elaboración de una política sólida de estos derechos para defender y promover todos los derechos humanos servirá para ampliar en lugar de socavar los mandatos sobre desarrollo de las instituciones financieras internacionales.

El Banco Mundial debería complementar las recomendaciones de agosto de 1992 hechas por la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías de las Naciones Unidas sobre la interpretación de criterios de derechos humanos en sus operaciones de préstamo; realizar estudios para identificar la metodología adecuada para ello; y profundizar la participación de los grupos locales y las ONG en los ciclos de proyectos del Banco.

12. Foros de las Naciones Unidas

La Comisión de Derechos Humanos debería, mediante su Subcomisión de Discriminación, examinar el impacto que tienen los derechos humanos en las instituciones financieras internacionales, calcular el impacto humano de los programas de ajuste estructural y estudiar las perspectivas para un mayor compromiso de las instituciones financieras internacionales en la promoción y defensa de los derechos humanos y las instituciones democráticas. El Comité sobre Derechos Culturales, Económicos y Sociales también debería examinar la función que cumplen las instituciones internacionales financieras en promover los derechos humanos mediante consultas regulares con los funcionarios principales de dichas instituciones.

La Declaración sobre el Derecho al Desarrollo está compuesta por una serie de principios aplicables a las actividades de desarrollo de gobiernos y de los organismos internacionales de desarrollo. El avance hacia la implementación de esta Declaración podría lograrse: a) comprobando que los cuerpos de control de las Naciones Unidas, tales como CEDAW y ACNUR, exigen a los Estados la documentación de las medidas tomadas para confirmar la manera en que se promueven y se protegen los derechos en las diferentes clases de actividades de desarrollo; b) haciendo que los organismos multilaterales, tales como la FAO y la OMS, sigan el ejemplo del PNUD para controlar los índices

pertinentes a su especialidad (alimentación, salud, vivienda, etc.);
c) haciendo que los organismos oficiales de desarrollo tengan la obligación de establecer y seguir las normas de los derechos humanos en sus actividades de préstamo y proyectos 40/.

1/ El Centro de Derechos Humanos de las Naciones Unidas encargó este documento informativo para la Conferencia Mundial de Derechos Humanos con el fin de que examinara "la relación y el goce individual de los derechos económicos, sociales y culturales, al igual que los derechos políticos, reconociendo la importancia de crear condiciones en las cuales cada individuo pueda gozar de esos derechos, tal como se dispone en los acuerdos internacionales sobre los derechos humanos". Asamblea General de las Naciones Unidas, A/CONF.157/PC/20. Los autores agradecen a los siguientes lectores externos por sus valiosos comentarios: Florence Butegwa, Nelia Sancho y Charlotte Bunch.

2/ Women's Rights as Human Rights". Notas del discurso del Sr. Ed Broadbent, Presidente del Centro Internacional para los Derechos Humanos y el Desarrollo Democrático, pronunciado en la Conferencia "Estrechando las manos para modificar las leyes" Toronto, Canadá, 2 de septiembre de 1992.

3/ Esto no quiere decir que se nieguen las dificultades metodológicas existentes para medir la libertad y el desarrollo humano.

4/ Para una prueba empírica precisa, véase Zehra Arat, Democracy and Human Rights in Developing Countries, Boulder y Londres: Lynne Rienner Publishers, 1991.

5/ Gerald J. Schmitz y David Gillies, The Challenge of Democratic Development (Ottawa: Instituto Norte-Sur, 1992). Para una síntesis de las obligaciones estatales extraídas de los derechos humanos, el desarrollo sostenible del mercado y los principios democráticos, véase la Carta de París y la Reunión de Moscú sobre Dimensión Humana, de la Conferencia sobre Seguridad y Cooperación Europeas.

6/ Tanto en Filipinas como en Nepal, al derrocamiento de la dictadura siguió la ratificación de los documentos clave sobre derechos humanos como los Pactos y las Convenciones de la mujer y el niño.

7/ La redacción de la Constitución de Nepal y la Constitución es un modelo de desmantelamiento de las estructuras autoritarias del gobierno del pasado. Bangladesh también hizo un esfuerzo nacional (superando las diferencias partidistas) para reformar su Constitución.

8/ Esta fue una tarea prioritaria en Corea del Sur y Filipinas. Sigue siendo un tema principal en Tailandia y Nepal.

9/ En Filipinas y en Colombia se hicieron varios intentos para atraer a los grupos insurgentes al proceso constitucional.

10/ El intento de Sri Lanka de devolver y descentralizar el poder llegó demasiado tarde para impedir el conflicto étnico. Pero las ONG vieron claramente la importancia de la descentralización y protección de los derechos de las minorías en los intentos de reconstrucción de la sociedad civil, aun en las primeras etapas del conflicto.

11/ En Nepal, especialmente, la importancia de los derechos económicos y del desarrollo humano se considera vital para preservar los beneficios de la lucha de las masas por la democracia.

12/ En Filipinas, la caída de Fernando Marcos produjo un florecimiento de grupos jurídicos alternativos que estaban implicados en programas de toma de conciencia de los derechos humanos a nivel comunitario y popular. Esto también se dio en Nepal, Tailandia y Bangladesh.

13/ La Asociación Internacional de Estudios Jurídicos del Tercer Mundo ha iniciado varios "estudios de casos" sobre la obligación que tienen la policía, los militares y otras fuerzas de seguridad de rendir cuentas sobre los derechos humanos.

14/ En Asia del sur, especialmente, la prensa y la profesión legal son dos objetivos a los que se dirigen los programas y proyectos de las ONG que reconocen su papel crucial en los derechos humanos.

15/ Véase "Report of the Panel on Economic Rights, Environment and the Rights to Development" de la Primera Conferencia Internacional de Derechos Humanos, Legislación y Transición a la Democracia, convocada por INHURED (una ONG de Nepal), del 29 al 31 de julio de 1991, Katmandú.

16/ Véase "Proceedings of the Alternative/Developmental Law Workshop", Comité de los Grupos de Derecho Alternativo y de Asistencia Estructural Jurídica Alternativa para las Masas (SALAG), 1991.

17/ En especial debe mencionarse el trabajo de PROCESS (una ONG de Filipinas). Además del apoyo cotidiano a las organizaciones populares individuales, PROCESS organiza asimismo un congreso anual en el cual representantes de más de 90 organizaciones populares comparten problemas y logros, diseñan estrategias comunes y forman coaliciones de acción. Para más detalles véanse las dos publicaciones mensuales de PROCESS: Alternatives y Sarilakas.

18/ El grupo de estudio de las ONG asiáticas lleva a cabo programas regulares de capacitación para liderazgo a nivel intermedio de las ONG de esa región. El alcance y el empuje de dichos programas se describe en Empowerment, Justice and Social Change: A Shared Struggle, publicado por ACFOD (Bangkok).

19/ INSEC (una ONG de Nepal) está planificando la organización de un congreso internacional sobre alternativas democráticas en el cual habrá representantes de los partidos políticos y formarán su propio grupo de trabajo junto a los otros grupos de trabajo, como los de la juventud, los profesionales, los periodistas y los maestros, todos dedicados a contribuir de la manera más eficaz a la democracia participatoria de las masas.

20/ Véase Clarence J. Dias, "Development: A Worm's Eye View" en al informe de las Audiencias ante el Panel Internacional sobre Democracia Popular y Derecho de los Pueblos al Desarrollo, Foro Popular de Bangkok, 1991; Juicio del Tribunal Popular de Asia del Pacífico relativo a las Cuestiones de Birmania, Timor oriental y Tailandia, sesión de Bangkok, diciembre de 1992; y el Tribunal Popular Permanente sobre Peligros Industriales y Ambientales y sobre Derechos Humanos.

21/ Las ONG de Filipinas, PROCESS y SALAG, han ayudado a las organizaciones populares a iniciar proyectos patrocinados por el Estado para reforestación de comunidades y para reconstrucción de cuencas, respectivamente.

22/ Véase el trabajo de PROCESS (Filipinas) y su publicación Law as a Weapon.

23/ Véase Clarence J. Dias, "The Impact of Social Activism and Movements for Legal Reform in South Asia", mimeografiado.

24/ Roxanne Carillo, Battered Dreams: Violence Against Women as an Obstacle to Development, UNIFEM, 1992.

25/ Dorothy O. Thomas y Michele E. Beasley, "Domestic Violence as Human Rights Issue", Human Rights Quartely, vol. 15, Nº 1, 1993, págs. 36 a 62.

26/ Citado en Put Our World to Rights, informe de un grupo asesor no gubernamental presidido por Flora MacDonald (Londres, iniciativa de derechos humanos de los países de la Commowealth, 1991), pág. 11.

27/ Véase también la secretaría de los países de la Commonwealth, Engendering Adjustment for the 1990s, Londres, 1989.

28/ Naciones Unidas, Women: Challenges to the Year 2000, 1991, pág. 52.

29/ Nótese aquí que la Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos preparatoria de la Reunión Regional Africana adoptó una resolución para combatir la xenofobia. Reunión General de las Naciones Unidas, A/CONF.157/AFRM/10/Add.4, 6 de noviembre de 1992.

30/ Goran Hyden, "The Role of Aid and Research in the Political Restructuring of Africa". en R. C. Crook y A. M. Jerve (editores) Government and Participation: Institutional Development, Decentralization and Democracy in the Third World, Bergen, Instituto Chr. Michelsen.

31/ El Servicio Universitario Mundial también comenzó ahora un informe anual sobre derechos humanos y sobre libertad académica. Véase también la Declaración sobre Libertad Académica propuesta por la Conferencia de la UNESCO sobre los Derechos Humanos y la Democracia, Montreal, marzo de 1993.

32/ Véase, por ejemplo, "Law as an Institutional Barrier to the Economic Empowerment of Women", Doris M. Martin y Fatuma Omar Hashi, División de pobreza y políticas sociales, Departamento Técnico, Banco Mundial, junio de 1992.

33/ Manual de operación del Banco Mundial, Directiva de operación 4.20, párr. 2, septiembre de 1990.

34/ Ibrahim F. I. Shihata, "The World Bank and Non-Governmental Organizations", Cornell International Law Journal, vol. 25, 1993.

35/ Paul Nelson, "The World Bank and Non-Governmental Organizations", Servicio eclesiástico mundial/Asistencia luterana, 1991.

36/ Pierre Landell-Mills, "Governance, Cultural Change, and Empowerment", The Journal of Modern African Studies, 30, 3 (1982), 23.

37/ Carillo, 1992.

38/ Asamblea General de las Naciones Unidas, proyecto de resolución A/CONF.157/AFRM/L.2, 4 de noviembre de 1992, Túnez. Véase también Susan George, "Uses and Abuses of African Debt", en Dissent, verano de 1992.

39/ David Wurfel, "Canadian Aid, Social Change, and Political Conflict in the Philippines", en R. Miller, editores, Aid as Peacemaker, Ottawa, Carleton University Press, 1992.

40/ James C. N. Paul, "The Human Right to Development: Its Meaning and Importance", en The John Marshall Law Review, vol. 25, 1992, págs. 235 a 265.

- - - - -