

CAPACITACIÓN PROFESIONAL N° I

ESTRATEGIAS

Manual de formación en
DERECHOS HUMANOS
para el fortalecimiento
de capacidades técnicas

PARA LA

REDUCCIÓN DE

LA POBREZA

Ficha técnica

Nombre de la publicación:
MANUAL DE FORMACIÓN EN DERECHOS HUMANOS Y ESTRATEGIAS PARA LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA
Capacitación Profesional N° 1

Publicado por: Naciones Unidas Derechos Humanos- Paraguay con el apoyo del Fondo de Contribuciones Voluntarias del EPU para Asistencia Técnica y Financiera.

El material contenido en esta publicación puede citarse o reproducirse libremente, a condición de que se mencione su procedencia y se envíe un ejemplar de la publicación que contenga el material reproducido a Naciones Unidas Derechos Humanos- Paraguay.

Diseño gráfico: Rossana Paniagua - Comunicación Visual SRL
Impreso en Paraguay
1a. edición, junio de 2015.
Asunción, Paraguay.

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
Liliana Valiña - Asesora en Derechos Humanos para Paraguay

Equipo técnico:
Coordinación General:
Iris Rojas Recalde - Oficial Nacional de Derechos Humanos,
Coordinadora del Área Jurídica y Políticas Públicas

Consultor en Pobreza y Derechos Humanos: Guillermo Monroy

Consultora en Derechos Humanos: Yeny Villalba

Asistente de proyecto: Francisco Riera

Colaboración de:

Diana Losada Castaño, Coordinadora Unidad de Información Pública,
OACNUDH – Colombia: Capítulo Comunicación con Enfoque de Derechos;

Esther Prieto, Consultora en Derechos Humanos y Pueblos Indígenas de Naciones Unidas Derechos Humanos Paraguay: Capítulo Derechos de los Pueblos Indígenas;

María Magdalena Molinas, Consultora ONU MUJERES: Capítulo Igualdad de Género. Derechos de las Mujeres;

Christian Courtis, Experto en DESC, Sección de Derechos Humanos,
Asuntos Económicos y Sociales- OACNUDH Ginebra: Lectura y comentarios.

Reconocimiento

Al Ministro Secretario Ejecutivo de la Secretaría de Acción Social (SAS) y su equipo técnico, quienes participaron activamente en la implementación del Programa de Derechos Humanos y Erradicación de la Pobreza, así como en la validación del presente manual, demostrando el compromiso institucional para el fortalecimiento de las capacidades técnicas para la incorporación del enfoque de derechos en la implementación de políticas públicas.

Ministro Secretario Ejecutivo de la SAS

Don Héctor Cárdenas.

Coordinación institucional del Programa Derechos Humanos y Erradicación de la Pobreza:

Dirección de Asesoría Jurídica:
María E. Galván Del Puerto, Directora de la Asesoría Jurídica.
Juan José Oporto López, Jefe del Dpto. Derechos Humanos.
Nélida Oviedo Genes, Técnica del Dpto. Derechos Humanos.

Áreas involucradas:

Dirección General de Políticas Sociales:

María Del Carmen Pérez, Directora General de Políticas Sociales.
Mariela Rossana Muñoz Barresi, Jefa del Dpto. de Articulación Intersectorial.
Julio Rafael Espínola Cantero, Jefe del Dpto. Políticas Transversales.
Rosana Cristina Caballero Pérez, Técnica del Dpto. Políticas Transversales.

Dirección de Relaciones Internacionales y Cooperación:

Greta Natalia Alén Duarte, Directora de la Dirección De Relaciones Internacionales y Cooperación.
María Cecilia Crosa Rivarola, Jefa del Dpto. de Cooperación.

Dirección de Gestión y Desarrollo de Personas:

Ana Beatriz Arrellaga M., Directora Dirección de Gestión y Desarrollo de Personas.
Pablo Gómez, Técnico Dpto. de Desarrollo y Bienestar de Personal.
María Mercedes Colmán D., Técnica Dpto. de Desarrollo y Bienestar de Personal.

Dirección de Fortalecimiento Institucional:

Dahiana Servín, Técnica del Dpto. Coordinación - MECIP.

Dirección de Gabinete:

B. Florentina Vera, Técnica del Dpto. de Atención Ciudadana.

Formadores /as en Derechos Humanos de la Secretaría de Acción Social

Diego Antonio Amarilla Díaz.
Renira Rosimar Barboza Morel.
Rosana Cristina Caballero Pérez.
Dora Liz Cardozo Giménez.
María Reveca Chávez Bareiro.
María Mercedes Colmán Duarte.
Fernando Daniel Conteiroy Eisenhut.
Julio Rafael Espínola Cantero.
Mirta Elizabeth Fariña de Tillería.
Héctor Fabio Fernández Corrales.
Marciano Figueredo Martínez.
Ivonne Guadalupe Godoy de López.
Pablo Luciano Gómez Aveiro.
Elsa Fidelina Henríquez Godoy.
Rocío Marlene Martín de Garozzo.
Lorena Noemí Martínez Ortega.
Edgar Javier Medina.
María Victoria Mendoza de Cabral.
Mariela Rossana Muñoz Barresi.
Juan José Oporto López.
Nélida Oviedo Genes.
Verónica Beatriz Pereira Aguilar.
María Carolina Sanabria Molas.
Claudia Servín.
Dahiana Servín.
B. Florentina Vera Bogarín.
Darío Isabelino Zárate Cabrera.
Miryam María Zarnikowsky Jiménez.

Contenido

Acrónimos y abreviaturas	5
Presentación	7
Prólogo	9
Programa de Derechos Humanos y Erradicación de la Pobreza en la SAS	10
Introducción	13
Capítulo I - Marco teórico conceptual de los derechos humanos	22
¿Qué son los Derechos Humanos?	22
Características de los Derechos Humanos	24
El derecho a la participación, una garantía para asegurar el goce de derechos	25
Marco legal para los Derechos Humanos en Paraguay	26
<i>Ficha práctica N° 1: ¿Qué son los Derechos Humanos?</i>	30
Capítulo II - Mecanismos de Derechos Humanos	34
Sistema Universal de Protección a los Derechos Humanos	34
Órganos creados en virtud de los tratados	35
Procedimientos Especiales	38
Examen Periódico Universal (EPU)	39
Foro Permanente para Cuestiones Indígenas	40
Sistema Interamericano de Derechos Humanos	40
Sistema de Monitoreo de Recomendaciones (SIMORE)	41
<i>Ficha práctica N° 2: Mecanismos de Derechos Humanos</i>	45
Capítulo III - Políticas públicas de reducción de la pobreza con enfoque de derechos humanos	48
Estrategias para la Reducción de la Pobreza y Derechos Humanos	48
Situación de la Pobreza y las estrategias de reducción de la pobreza en Paraguay (2005-2014)	50
Políticas públicas de reducción de la pobreza con enfoque de derechos humanos: Fundamentos basados en normas y principios	56
Principios Rectores de las Naciones Unidas sobre la Extrema Pobreza y los Derechos Humanos	58
Principios Básicos	60
Protección Social: Pisos de protección social y sistemas integrales de seguridad social	68
Agenda post 2015 y Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)	70
<i>Ficha práctica N° 3: Estrategias para la Reducción de la Pobreza y Derechos Humanos</i>	72
Capítulo IV - Políticas Públicas con Enfoque de Derechos Humanos	78
Políticas públicas con enfoque de derechos humanos: Concepto	78
Lineamientos de Derechos Humanos para su utilización en la definición de políticas públicas	79
Utilización del Enfoque Basado en Derechos Humanos en el ciclo de la política pública	82
<i>Ficha práctica N° 4: Políticas Públicas con Enfoque de Derechos Humanos</i>	86

Capítulo V - Derechos Económicos, Sociales y Culturales _____	90	Empoderamiento de las mujeres _____	118
Derecho Internacional de los Derechos Humanos relativo a los Derechos Económicos, Sociales y Culturales _____	91	Estrategia de mainstreaming de género _____	118
Lista básica de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales _____	92	Violencia contra las mujeres _____	119
Exigibilidad de los DESC _____	97	Igualdad y no discriminación _____	120
Marco de indicadores de derechos humanos preparado por la OACNUDH _____	98	Enfoque o perspectiva de género _____	122
<i>Ficha práctica N° 5: Derechos Económicos, Sociales y Culturales</i> _____	101	Igualdad de género y equidad de género _____	123
		Participación de las mujeres _____	123
		Políticas públicas desde una perspectiva de género _____	124
		<i>Ficha práctica N° 7: Igualdad de género: Derechos de las mujeres</i> _____	125
Capítulo VI - Pueblos Indígenas y políticas públicas de reducción de la pobreza _____	104		
Pueblos Indígenas _____	104	Capítulo VIII - Comunicación con enfoque de derechos humanos _____	130
La importancia de la conciencia de la identidad indígena _____	105	Comunicación y Libertad de Expresión _____	130
El derecho de los pueblos indígenas a participar: Una obligación del Estado _____	105	Estado y comunicación _____	131
Pueblos Indígenas registrados en Paraguay _____	106	Garantía, protección y respeto _____	133
Familias lingüísticas y pueblos indígenas _____	106	Enfoque de género como parte del enfoque de derechos _____	134
Cómo se reconocen los derechos de los pueblos indígenas _____	108	Lenguaje e imágenes en la comunicación _____	135
Derecho consuetudinario de los Pueblos Indígenas _____	108	Hacia una cultura de derechos _____	136
Normativa internacional de Derechos Humanos relativa a derechos de los Pueblos Indígenas _____	108	El SIMORE como herramienta de información pública con enfoque de derechos _____	137
Protocolo e incorporación de las comunidades en Programas de la SAS _____	111	<i>Ficha práctica N° 8: Comunicación con Enfoque de Derechos Humanos</i> _____	138
<i>Ficha práctica N° 6: Derechos de los Pueblos Indígenas</i> _____	112		
		Anexo _____	141
Capítulo VII - Igualdad de género: Derechos de las Mujeres _____	116	Contenidos para la implementación de talleres de capacitación en derechos humanos y reducción de la pobreza _____	141
Antecedentes _____	116	Herramientas metodológicas para la implementación de ejercicios grupales _____	142
IV Conferencia Mundial sobre la Mujer (Beijing 95), estrategias claves para alcanzar la igualdad. _____	117	Bibliografía _____	148

■ Acrónimos y abreviaturas

Convención Belem Do Pará	Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer “Convencion de Belem do Para”
CADH	Convención Americana sobre Derechos Humanos
CAT	Convención Contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos y Degradantes
CCPR	Comité de Derechos Humanos
CED	Comité contra las Desapariciones Forzadas
CEDAW	Convención sobre la Eliminación de Todas las formas de Discriminación contra la Mujer
Comité CEDAW	Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer
CEPAL	Comisión Económica para América Latina
CERD	Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial
CESCCR	Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
Comité CESCR	Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
Corte IDH	Corte Interamericana de Derechos Humanos
CPTM / CMW	Comité para la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares
CRC	Comité sobre los Derechos del Niño
CRPD	Convención Sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad
DESC	Derechos Económicos, Sociales y Culturales
DGEEC	Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos
DIPLANP	Dirección del Plan de la Estrategia de Lucha contra la Pobreza de la Secretaría Técnica de Planificación
DDHH	Derechos Humanos
DUDH	Declaración Universal de los Derechos Humanos
EBDH	Enfoque Basado en Derechos Humanos
ENREP	Estrategia Nacional para la Reducción de la Pobreza
EPH	Encuesta Permanente de Hogares
EPU	Examen Periódico Universal
FODA / DAFO	Metodología para análisis sobre las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas

Fondo EPU	Fondo de Contribuciones Voluntarias del EPU para Asistencia Técnica y Financiera
IBR	Instituto de Bienestar Rural
INDERT	Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra
INDES	Instituto Interamericano para el Desarrollo Económico y Social
INDI	Instituto Paraguayo del Indígena
IPG	Índice de Priorización Geográfica
MECIP	Modelo Estándar de Control Interno del Paraguay
MNP	Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura
MSPBS	Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social
OACNUDH	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OEA	Organización de Estados Americanos
OIT / ILO	Organización Internacional del Trabajo
ONG	Organización no gubernamental
ONU	Organización de las Naciones Unidas
ONU MUJERES	Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad y el Empoderamiento de las Mujeres.
OPCAT	Protocolo Facultativo a la Convención Contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes
PADH	Programa Andino de Derechos Humanos
PEES	Plan Estratégico Económico-Social 2008-2013
PIDCP	Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos
PIDESC	Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
PIPLEX	Índice de Priorización para la Localización de la Inversión Social
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PROAN	Programa de Alimentación y Nutrición
SAS	Secretaría de Acción Social
SIMORE	Sistema de Monitoreo de Recomendaciones
SPT	Subcomité para la Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes
STP	Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social
VIH / SIDA	Virus de Inmunodeficiencia Humana / Síndrome de Inmunodeficiencia Adquirida

Nombres de programas sociales de la SAS en idioma guaraní

TEKOPORÃ	Vivir bien. Tener una vida digna. Vivir con dignidad
TEKOHA	Naturaleza, lugar donde uno vive
ÑO PYTYVÕ	Ayuda mutua
SÃSO PYAHU	Soltar lazos, vida nueva. Tener libertad. Libre sin ataduras
JAHAPO'O TEKOASY	Quitar de raíz la pobreza

■ Presentación

La Secretaría de Acción Social (SAS) solicitó en 2013 cooperación técnica a la Asesora en Derechos Humanos para Paraguay, de la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, para el fortalecimiento de las capacidades técnicas de los/las funcionarios y funcionarias de dicha institución en la integración del enfoque de derechos y en el seguimiento de las recomendaciones internacionales en la temática pobreza, entre otros.

Se inició así un proceso de cooperación en el marco de la implementación del Programa “Derechos Humanos y Erradicación de la Pobreza” en 2014, que cuenta como parte de sus logros con la publicación de este “Manual de Formación en Derechos Humanos y Estrategias para la Reducción de la Pobreza”. Este manual es el resultado del trabajo de un equipo de especialistas en Derechos Humanos y de temas como género, pueblos indígenas y comunicación.

Los derechos humanos y la extrema pobreza están estrechamente vinculados, ya que esta última genera vulneraciones

múltiples e inter conexas de derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, y las personas que viven en situación de pobreza se ven expuestas regularmente a la denegación de su dignidad e igualdad. El enfoque basado en derechos humanos en el diseño e implementación de las políticas públicas, proporciona un marco adecuado para ir superando las desigualdades estructurales que profundizan aún más la pobreza.

La SAS ha demostrado el compromiso institucional, a través de sus altas autoridades y responsables técnicos/as de las diferentes áreas, demostrando consistencia, continuidad y resultados traducidos en reformas institucionales estratégicas y cambios en prácticas institucionales.

Durante más de diez jornadas de entrenamiento sobre conceptos básicos en diferentes temas vinculados a los derechos humanos y ejercicios prácticos sobre el diseño e implementación de políticas públicas con enfoque de derechos, se fortalecieron las habilidades de funcionarios y funcionarias de la SAS. Esto se realizó en directa vinculación con las recomenda-

ciones internacionales en la temática de pobreza formuladas al país, a partir del uso del Sistema de Monitoreo de Recomendaciones (SIMORE).

Con gran satisfacción se presenta este manual de formación que será de utilidad para consolidar los conocimientos teórico – prácticos de los/las veintiocho formadores y formadoras de la SAS en pos del objetivo de transmisión de conocimientos, habilidades y actitudes, avanzando de manera descentralizada hacia los territorios sociales de intervención.

Asimismo, se destaca el apoyo del Fondo de Contribuciones Voluntarias del EPU para Asistencia Técnica y Financiera (Fondo EPU), el cual a través de Naciones Unidas Derechos Humanos ha contribuido a la ejecución de los objetivos planteados en el marco de la cooperación técnica al Estado Paraguayo.

Igualmente, destaco el compromiso de otras instituciones del Poder Ejecutivo y agencias de Naciones Unidas por el apoyo brindado al proceso de trabajo con la SAS, el cual culmina con esta publicación, una herramienta innovadora que aporta a los esfuerzos para la erradicación de la pobreza, desde la sistematización y construcción de la información sobre políticas públicas con enfoque de derechos.

Con el deseo de que este manual de formación, representativa de intensas jornadas de trabajo sobre el análisis de las políticas públicas en la perspectiva de que su diseño, implementación, monitoreo y evaluación integren sistemáticamente el enfoque de derechos, constituya una valiosa herramienta para la SAS. Reafirmando el compromiso del equipo de Naciones Unidas Derechos Humanos, extiendo una vez más mis agradecimientos y felicitaciones al equipo técnico gubernamental, a través de su Ministro Secretario Ejecutivo.

Liliana Valiña

Asesora en Derechos Humanos
para Paraguay

*Oficina del Alto Comisionado de Naciones
Unidas para los Derechos Humanos*

■ Prólogo

La completa libertad de las personas se obtiene cuando existe igualdad de oportunidades.

Un niño libre, es aquel que puede elegir y perseguir su futuro, aquel que tiene oportunidades y acceso a servicios básicos como salud, educación, agua, buena nutrición, vivienda y abrigo.

Una mujer libre, es aquella que tiene a su alcance todas las oportunidades para realizarse plenamente, con acceso absoluto e imparcial a servicios de salud integral, educación superior, oportunidades laborales y progreso social.

Toda persona libre tiene como única limitación su tiempo, y las decisiones que toma en su vida.

Con esta visión de libertad, basada en el cumplimiento de los derechos humanos, estamos trabajando arduamente para reducir y eliminar las desigualdades que encadenan a miles de paraguayos que viven en situación de pobreza y con deficiencias en el acceso de los servicios básicos.

En los últimos años, las políticas sociales en Paraguay, han evolucionado significativamente. Nos enfocamos principalmente en reducir las necesidades esenciales como

vivienda, y acceso a servicios públicos básicos, con un enfoque de promoción de derechos y participación de la población en situación de pobreza y vulnerabilidad. Las organizaciones internacionales que observan este enfoque, como el índice de progreso social, valoran nuestros avances, pero aún estamos lejos de nuestro objetivo ideal: que todos los paraguayos y paraguayas cuenten con la libertad total para que puedan realizarse plenamente.

En este sentido, el trabajo y la cooperación de la OACNUDH fueron fundamentales para el fortalecimiento de las capacidades técnicas del funcionariado, en la incorporación e implementación del enfoque de derechos en las políticas públicas en relación directa con la Estrategia de Reducción de la Pobreza del país, haciendo posible la realización, en términos prácticos, del ejercicio de los derechos humanos en el plano nacional.

Esto representa para la Secretaría de Acción Social y el Gobierno Nacional, un importante paso en el reconocimiento de la centralidad de los derechos humanos, para que mejores condiciones de vida puedan ser alcanzadas por aquellas personas que se encuentran en condiciones de mayor pobreza y vulnerabilidad.

Horacio Manuel Cartes Jara

Presidente de la República del Paraguay

Programa de Derechos Humanos y Erradicación de la Pobreza en la SAS

Este material resume las herramientas del proceso llevado a cabo en el fortalecimiento de las capacidades de los/las funcionarios/as de la Secretaría de Acción Social (SAS), con cooperación técnica de la Asesora en Derechos Humanos para Paraguay y su equipo de trabajo y con apoyo del Fondo para implementación del EPU, con la finalidad de que los/las funcionarios/as gubernamentales cuenten con conceptos básicos y propuestas metodológicas para avanzar en la transmisión de conocimiento, habilidades y actitudes de manera a descentralizar las capacitaciones hacia los territorios sociales priorizados por la SAS.

El proceso implicó el desarrollo de 8 (ocho) talleres de formación sobre el enfoque de derechos humanos en las políticas públicas de erradicación de la pobreza entre los meses de agosto y diciembre de 2014, y los contenidos trataron sobre:

1. Sistema Internacional de Protección de los Derechos Humanos;
2. Comunicación con enfoque de derechos humanos;
3. Derechos de los pueblos indígenas;
4. Derechos económicos, sociales y culturales;
5. Políticas públicas y presupuesto con enfoque de derechos;
6. Transferencias monetarias condicionadas y el enfoque de derechos;
7. Enfoque de género en las estrategias de reducción de la pobreza;
8. Principios metodológicos y técnicas de capacitación.

Para el desarrollo de estos talleres se contó con la experiencia de expertos nacionales e internacionales relacionados con el campo de los Derechos Humanos, entre ellos: Liliana Valiña, Asesora en Derechos Humanos para Paraguay de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos; Diana Losada, Coordinadora del Área de Información y Difusión de OACNUDH en Colombia; Iris Rojas, Oficial Nacional, Coordinadora del Área de Asesoría Jurídica y Políticas Públicas de OACNUDH Paraguay, José Guillermo Monroy, Consultor en Pobreza y Derechos Humanos; Esther Prieto, Consultora de Pueblos indígenas y Derechos Humanos, y Javier Chamorro,

Consultor en Indicadores y Programas de Naciones Unidas Derechos Humanos Paraguay; Eriberto Ayala, miembro de la Comunidad Indígena Sawhoyamaxa; Fernanda Texeira Reis de la Secretaría de Derechos Humanos de Brasil; María Magdalena Molinas, Consultora de ONU Mujeres; Pablo Benítez, de la Dirección General de Presupuesto del Ministerio de Hacienda; Federico Barrios, Director General de Políticas Sociales de la SAS; y Alba Navarro, Directora de Transversalización de Género del Ministerio de la Mujer.

Los talleres fueron realizados de manera participativa en jornadas de trabajo de 7 horas cada una, incluyendo exposiciones magistrales, trabajos en grupos y ejercicios de presentación en plenaria. Además, se incluyeron espacios para las preguntas y respuestas entre expositores y participantes.

Durante el desarrollo de los talleres, fueron capacitados al menos 205 (doscientos cinco) funcionarios/as de la Secretaría de Acción Social, de los cuales 28 (veintiocho) son formadores quienes mantuvieron una activa participación en la serie de talleres que serán replicados a funcionarios y funcionarias de la SAS, asegurando la sostenibilidad en la integración del enfoque de derechos en todas las áreas de trabajo.

Una vez finalizado el documento base del presente manual, fue revisado y validado por el equipo técnico de la SAS, integrado por diversas áreas bajo la coordinación de la Dirección de Asesoría Jurídica. Dicha instancia, en su rol de punto focal, facilitó la ejecución de los diferentes talleres en el marco del Programa de Derechos Humanos y Erradicación de la Pobreza.

■ Introducción

Desde una perspectiva de derechos humanos, la pobreza se entiende como la denegación del acceso a una persona a ejercer y disfrutar de sus derechos, como el derecho a la alimentación, la salud, la educación, la seguridad, el acceso a la justicia y la participación política. El derecho internacional de los derechos humanos también exige algo más que la igualdad de oportunidades que no tenga en cuenta las estructuras subyacentes que perpetúan la desigualdad, la exclusión social y la pobreza.

Es por ello que un enfoque basado en los derechos humanos resulta en un marco conceptual propicio porque permite analizar las desigualdades que se encuentran en el centro de los problemas de desarrollo y corregir las prácticas discriminatorias y el injusto reparto del poder que obstaculizan el progreso en materia de desarrollo¹.

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales declaró en 2001 que la

pobreza es “una condición humana que se caracteriza por la privación continua o crónica de los recursos, la capacidad, las opciones, la seguridad y el poder necesarios para disfrutar de un nivel de vida adecuado y de otros derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales”².

La extrema pobreza, a su vez, ha sido definida como “una combinación de escasez de ingresos, falta de desarrollo humano y exclusión social”³, en que una falta prolongada de seguridad básica afecta varios ámbitos de la existencia al mismo tiempo, comprometiendo gravemente las posibilidades de las personas de ejercer o recobrar sus derechos en un futuro previsible⁴.

El Informe de OACNUDH al Consejo de Derechos Humanos⁵ sobre la asistencia técnica prestada para apoyar el desarrollo incluyente y participativo y la reducción de la pobreza en el plano nacional, señala que la discriminación está profundamente arraigada en las estructuras sociales y

1 ONU, 2006. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Preguntas frecuentes sobre el enfoque de derechos humanos en la cooperación para el desarrollo. El enfoque basado en los derechos humanos: definición y aspectos generales.

2 (E/C.12/2001/10, párr. 8).

3 (A/HRC/7/15, párr. 13).

4 (E/CN.4/Sub.2/1996/13).

5 (A/HRC/28/42).

hace que ciertos grupos de personas sean más vulnerables a la pobreza y la exclusión. Por ejemplo, las mujeres tienen más probabilidades de encontrarse en situaciones de pobreza como resultado de la discriminación por motivos de género. Este tipo de discriminación, que persiste en todas las regiones del mundo, está en la raíz de la carga desproporcionada de trabajo doméstico y de atención familiar que soportan las mujeres, de que ellas encuentren trabajos mal pagados y precarios, de que no se preste la debida atención a las necesidades específicas de salud dirigidas a la mujer y de la violencia generalizada contra ellas, entre otras vulneraciones de derechos. Esas vulneraciones son el reflejo del carácter multidimensional de la pobreza.

Con arreglo al derecho internacional de los derechos humanos, todas las personas tienen derecho a acceder a la información libremente y a participar en las decisiones que les afectan. A fin de asumir ese papel activo, necesitan ser capaces de ejercer sus derechos civiles y políticos de forma efectiva y genuina. La experiencia ha demostrado que la participación activa de todos los sectores de la sociedad en los esfuerzos nacionales encaminados al desarrollo y la reducción de la pobreza aumenta considerablemente la probabilidad de lograr resultados sostenibles. Para que esos enfoques alcancen su máximo potencial deben aplicarse en todas las etapas del proceso de desarrollo, desde la conceptualización, pasando por la apli-

cación, hasta el seguimiento y la evaluación. Para ser eficaces, las estrategias de desarrollo y reducción de la pobreza también deben empoderar a las personas, especialmente a las que se encuentran en condiciones de mayor marginalidad y vulnerabilidad, para hacer valer sus derechos, así como desarrollar la capacidad de los garantes de derechos para cumplir sus obligaciones. Ello incluye la creación de mecanismos judiciales, políticos y administrativos sólidos para la rendición de cuentas y la transparencia en la prestación de servicios.

En Paraguay, la SAS fue creada en el año 1995, mediante el Decreto del Poder Ejecutivo N° 9.235/95, con el mandato de actuar como mecanismo institucional encargado de coordinar acciones conjuntas del Estado, los Partidos Políticos y la Sociedad Civil en torno a una Política Social dirigida, principalmente, a combatir la pobreza y promover una mayor equidad social, impulsando el capital social, un orden económicamente más justo y un sistema de protección y promoción social. Se inserta en la estructura administrativa de la Presidencia de la República, establecida por los Decretos N° 7.208 y N° 2 del 26 de septiembre de 1990 y del 15 de agosto de 1993, respectivamente.

En las referencias declarativas, la acción de la SAS se enmarca en las directrices de la Estrategia Nacional de Lucha contra la Pobreza, aprobada por Decreto Presidencial N° 8.152 del 8 de setiembre del 2006,

cuyos ejes de intervención se corresponden con las tres direcciones de la pobreza definida en términos analíticos: la vulnerabilidad social, la exclusión social y la exclusión económica.

Los ámbitos de intervención de la SAS se agrupan en: Protección y Promoción social, Hábitat, Inclusión Económica y Financiera a favor de la población, la asistencia a los sectores en situación de vulnerabilidad y la cobertura de ciertos servicios sociales como la vivienda, la educación, la nutrición, la seguridad social, la organización e implementación de políticas de mercadeo de productos agropecuarios y otros. Además la SAS promueve a la mujer en el desarrollo, fomentando la eliminación de todo tipo de discriminación y también incluye a los pueblos indígenas, a la juventud, a las personas con discapacidad y, al mismo tiempo, promueve con las Gobernaciones, Municipios y organismos privados la participación de asociaciones y grupos en las acciones encaminadas a atender las situaciones generadas por la pobreza.

La Secretaria de Acción Social, en su rol de diseñadora e implementadora de políticas de protección y promoción social del Estado, a través de programas y proyectos sociales destinados al mejoramiento de la calidad de vida de la población en situación de pobreza y vulnerabilidad social, está comprometida con la revisión, actualización y mejoramiento permanente de las acciones y objetivos estratégicos

orientadores de su gestión, de modo a lograr la concreción de sus objetivos, ajustarlos al contexto socioeconómico actual y alinearlos a los ejes estratégicos del Gobierno Nacional.

El Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2030 (PND), brinda las líneas de acción y ejes estratégicos en torno a los cuales se articulan las políticas y las acciones gubernamentales del Gobierno Nacional. En este sentido, el Eje Estratégico N° 1 del PND, Reducción de pobreza y desarrollo social, orienta las funciones de la Secretaría de Acción Social que se establecen en este Plan Estratégico, relacionándolas a la capacidad del Estado para cubrir las necesidades humanas básicas de sus ciudadanos, ciudadanas y comunidades.

Así también, ubica en el centro de los esfuerzos públicos la dignidad, el bienestar, las libertades y posibilidades de realización integral de las personas. Apunta a lograr objetivos sociales básicos como la erradicación de la pobreza extrema y la desnutrición infantil crónica, la universalización del agua potable, saneamiento mejorado, viviendas dignas, así como la provisión de servicios sociales de calidad.

En 2013, la SAS del gobierno de la Presidencia de la República del Paraguay solicitó a la Asesora en Derechos Humanos para Paraguay de la OACNUDH, cooperación técnica para el seguimiento a las recomendaciones internacionales formuladas por los órganos de las Naciones Uni-

das relacionados con el cumplimiento de los diversos instrumentos internacionales en materia de Derechos Humanos, particularmente en las vinculadas a la temática de pobreza.

Además, se requirió apoyo para el fortalecimiento de las capacidades técnicas de los/las funcionarios y funcionarias de la SAS para la implementación del enfoque de derechos en las políticas, en relación directa con la Estrategia de Reducción de la Pobreza del país. Asimismo, se solicitó apoyo técnico para la construcción de un sistema de Indicadores en Derechos Humanos vinculado a los derechos económicos, sociales y culturales.

En este contexto, Naciones Unidas Derechos Humanos - Paraguay inició un proceso de fortalecimiento de las capacidades técnicas en el diseño e implementación de las políticas públicas con enfoque de derechos humanos, dirigido a los funcionarios y funcionarias de la SAS, con apoyo del Fondo de Contribuciones Voluntarias del EPU para Asistencia Técnica y Financiera (Fondo EPU).

Por otra parte, la Relatora Especial sobre la Extrema Pobreza y los Derechos Humanos de las Naciones Unidas, Magdalena Sepúlveda Carmona, realizó una misión al Paraguay, del 11 a 16 de diciembre de 2011, con el objetivo de "examinar el disfrute de los derechos humanos de la población que vive en extrema pobreza y

los obstáculos para lograr un crecimiento con inclusión social"⁶.

La Relatora Especial señala que el Estado debe continuar fortaleciendo las instancias de participación de la población en los programas sociales, creando las condiciones que permitan superar los obstáculos para una participación real y efectiva incluyendo las asimetrías de poder existentes.

En el Informe de la visita⁷, la Relatora, entre otras recomendaciones, mencionaba la necesidad de que el Estado paraguayo implementara a la brevedad el Plan Nacional de Derechos Humanos e incorporara indicadores de progreso y resultado que permitan medir el impacto de las políticas públicas en la materia. También señalaba que el Estado debe garantizar la continuidad de las políticas sociales a largo plazo; así como lograr un compromiso para asegurar que no se produzca un retroceso en los avances en materia social logrados en los últimos años. A la par de ello, instó al Estado a seguir invirtiendo y aumentando el alcance de los programas sociales emblemáticos, los cuales han tenido un impacto positivo en la población. La Relatora también señaló que una ma-

6 Organización de las Naciones Unidas. Consejo de Derechos Humanos. 20º período de sesiones. Tema 3 de la agenda. Promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo. Informe de la Relatora Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos, Magdalena Sepúlveda Carmona. Misión al Paraguay (11 a 16 de diciembre de 2011). A/HRC/20/25/Add.2. 3 de abril del 2012. 22 pp.

7 Ídem.

yor inversión social en estos programas promoverá la cohesión social, el crecimiento económico y la productividad a mediano y largo plazo.

Solicitó además, que el Estado garantice que los programas sociales no queden sujetos a la manipulación y al clientelismo político, por lo que debe asegurar que estos programas cuenten con un marco institucional y legal adecuado, así como con recursos suficientes para su implementación.

Igualmente, la Relatora Especial señaló que el Estado debe continuar fortaleciendo las instancias de participación de la población en los programas sociales creando las condiciones, que permitan superar los obstáculos para una participación real y efectiva incluyendo las asimetrías de poder existentes.

Por otra parte, señala que el Estado debe garantizar la existencia de datos estadísticos confiables e información desglosada en relación con sectores en situación de vulnerabilidad a la pobreza, en particular mujeres, indígenas, afrodescendientes y personas con discapacidad. En dicho informe insta además al Estado Paraguayo a servirse del apoyo de la Asesora en Derechos Humanos para Paraguay, para asegurar un enfoque de derechos en el diseño e implementación de las políticas públicas en esta materia.

En este contexto, para el 2012, según estimaciones de la Dirección General de Esta-

dística, Encuestas y Censos, la población del Paraguay ascendía a 6.672.631 habitantes, de los cuales el 50.52% eran hombres (3.371.117) y un 49.48% (3.301.514) eran mujeres⁸. Conforme a los resultados de la Encuesta Permanente de Hogares 2014, la población paraguaya considerada en situación de pobreza representa 22,6% del total de habitantes del país, lo que significa que alrededor de 1 millón 500 mil personas residen en hogares cuyos ingresos son inferiores al costo de una canasta básica de consumo.

En el área rural, la pobreza total afecta al 32,0% de la población y en el área urbana presenta una menor proporción de habitantes viviendo en condiciones de pobreza (16,2%). La mayor cantidad de población en situación de pobreza se encuentra en el área rural, albergando alrededor de 870 mil personas en tal situación, en tanto que en el área urbana el número de personas en situación de pobreza suma 659 mil personas aproximadamente (24% más pobres en el área rural respecto a la urbana). En consecuencia, en el ámbito rural la pobreza es más extendida tanto en incidencia como en cantidad absoluta.

La población en situación de extrema pobreza (ingreso mensual que no logra cubrir el costo de una canasta mínima de consumo alimentario), llega a 710 mil personas aproximadamente, siendo mayor la proporción en el área rural (19,2%

⁸ Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos. Resultados de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) 2012. Asunción, Paraguay, Diciembre 2013.

de sus habitantes) que en el área urbana (4,6% de la población urbana). Asunción y Central Urbano constituye el área con menor proporción de personas en situación de pobreza extrema con un 3,5%. El mayor número se encuentra en el área rural, albergando a aproximadamente 523 mil personas en situación de pobreza extrema (74% de ellas). El área rural es la más afectada por la indigencia tanto en incidencia (porcentaje) como en valores absolutos (cantidad de personas)⁹.

La disminución de las brechas en el acceso a servicios básicos integrales, principalmente para las familias en situación de pobreza y vulnerabilidad se constituye en uno de los principales desafíos que se plantea para la erradicación de la pobreza y el desarrollo social.

Fundados en la definición del piso de protección social que integra el principio de la justicia social y de los Derechos Humanos, la idea fundamental es que nadie viva por debajo de un cierto nivel de ingresos y que toda persona tenga acceso, por lo menos, a servicios sociales básicos para así promover las oportunidades de trabajo decente así como el ejercicio de sus derechos inalienables.

El enfoque del piso integra todo el ciclo de vida de las personas, con programas integrados para el desarrollo humano, destinados a los niños y niñas en situa-

ción de vulnerabilidad y sus familias, las personas subempleadas y los trabajadores en situación de pobreza, los adultos mayores y las personas con discapacidad. Presenta un marco para la coordinación de las intervenciones públicas en el plano de los hogares, que afronta las causas multidimensionales de la pobreza y la exclusión social y busca liberar capacidad productiva latente.

En 2013 y 2014 la Asesora en Derechos Humanos para Paraguay acompañó técnicamente al Estado para dar seguimiento a las recomendaciones internacionales, a través del Proyecto "Seguimiento a las Recomendaciones Internacionales de Derechos Humanos", con apoyo del Fondo de Contribuciones Voluntarias del EPU para Asistencia Técnica y Financiera (Fondo EPU), el cual dejó instalado un mecanismo interinstitucional de seguimiento y monitoreo de la implementación de las recomendaciones internacionales, denominado SIMORE. Esta herramienta permite sistematizar las recomendaciones facilitando el registro periódico por parte de las instituciones del Estado de la información sobre su implementación.

La SAS participó activamente en reuniones y talleres interinstitucionales para el seguimiento a las recomendaciones, particularmente en la temática de pobreza, a través de la recolección y carga de información al SIMORE. A partir de esta coo-

9 Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos. Resultados de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) 2014. Asunción, Paraguay, Marzo 2014. Disponible en http://www.dgeec.gov.py/register/bases%20EPH2014/boletin_de_pobreza_2014.pdf Consultado el 31/03/2015 a las 02:32 p.m.

peración se planteó avanzar en el diseño del programa cooperación en derechos humanos y erradicación de la pobreza.

De conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los Pactos Internacionales de Derechos Humanos, el ideal de un mundo en el que todos los seres humanos sean libres y dignos y estén liberados del temor y la miseria no puede realizarse a menos que se creen condiciones que permitan a cada persona disfrutar de sus derechos económicos, sociales y culturales, así como de sus derechos civiles y políticos, reafirmando a este respecto lo consagrado en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos¹⁰.

La existencia de la pobreza extrema inhibe el disfrute pleno y efectivo de los derechos humanos. Su mitigación inmediata y su erradicación deben, en última instancia, seguir revistiendo un alto grado de prioridad. Los compromisos contraídos en las conferencias y cumbres pertinentes de las Naciones Unidas, en particular los contraídos en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, celebrada en Copenhague en 1995, en la Cumbre del Milenio, en la que los Jefes de Estado y de Gobierno se comprometieron a erradicar la pobreza extrema y reducir a la mitad para 2015 la proporción de la población mundial con

ingresos inferiores a un dólar diario, son en este sentido muestras de la alta prioridad acordada a la erradicación de la pobreza.

La proporción de personas que no tienen acceso a recursos para su alimentación diaria¹¹, requiere de políticas sociales y presupuestos orientados prioritariamente a avanzar en la resolución de los problemas y generación de acceso a los recursos y el desarrollo de las capacidades y oportunidades de la población en situación de pobreza y pobreza extrema.

En este marco, la SAS y otras instituciones del Estado vienen implementando programas de desarrollo social por lo que el presente manual resultará en un instrumento útil que contribuirá a la comprensión de los contenidos principales que fundamentan la intervención de las políticas públicas con enfoque de derechos humanos para la erradicación de la pobreza.

Este manual contiene una versión síntesis en lenguaje accesible, sencillo y comunitario que facilitará la réplica de la transmisión de conceptos de manera teórico-práctica a los funcionarios y funcionarias, así como a las familias involucradas en los programas implementados por la SAS.

¹⁰ Organización de las Naciones Unidas. Asamblea General. Consejo de Derechos Humanos. 26º período de sesiones Tema 3 de la agenda. Promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo. A/HRC/26/L.10. 20 de junio de 2014. 3 pp.

¹¹ En 2014 la pobreza extrema afecta al 10,5% de la población -alrededor de 710 mil personas-, unos 0,4 puntos porcentuales superior a lo registrado en 2013. En términos absolutos, el mayor número de población pobre se encuentra en el área rural, albergando alrededor de 870 mil personas en tal situación, en tanto en el área urbana el número de pobres suma 659 mil personas aproximadamente (24% más pobres en el área rural respecto a la urbana). Fuente: Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos (DGEEC). Encuesta Permanente de Hogares (EPH) 2014.

Capítulo I

**Marco teórico
conceptual de los
derechos humanos**

Capítulo I - Marco teórico conceptual de los derechos humanos

En este capítulo se presenta el marco teórico conceptual de los derechos humanos, sus características, la identificación de las obligaciones del Estado como garante de derechos a partir de las ratificaciones de los instrumentos internacionales de derechos humanos a través del marco legal del país. Además, se dan a conocer otros instrumentos adoptados por la comunidad internacional, que sirven como guía interpretativa en la aplicación de los principios y compromisos internacionales.

Los formadores estarán en condiciones de responder sobre los fundamentos básicos de su acción en el contexto de una política de erradicación de la pobreza centrada en las personas. El rol del Estado frente a la situación de personas que viven en situación de pobreza y la superación de las mismas a partir de su reconocimiento como titulares de derechos será igualmente parte del desarrollo del presente capítulo.

¿Qué son los Derechos Humanos?

Los derechos humanos son atributos de toda persona humana, inherentes a su dignidad, que el Estado está en el deber de respetar, garantizar o satisfacer. **La suma de los derechos individuales y colectivos de todas las personas, sin distinción de sexo, edad, nacionalidad, origen, religión, lengua, orientación sexo-afectiva o cualquier otra característica**¹².

La mirada de las personas como sujetos de derechos establece un doble desafío. Por un lado, interpela al Estado respecto a su receptividad y capacidades para incorporar esta perspectiva, cumpliendo además, con los compromisos que a nivel internacional ha contraído en el plano de los derechos humanos. Por otro, interpela a los actores en su conjunto respecto a sus competencias y motivaciones como sujetos de derechos interactuando con el Estado respecto a su quehacer como parte en los asuntos públicos.

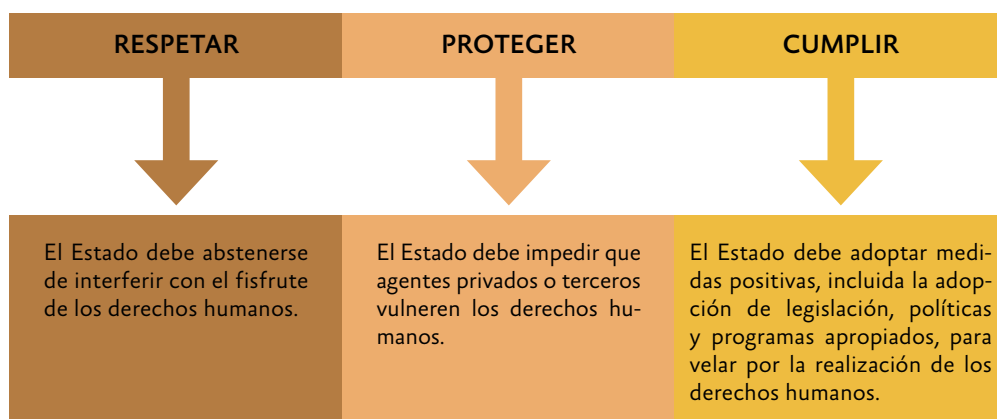
¹² Preguntas frecuentes sobre el enfoque de derechos humanos en la cooperación para el desarrollo. Naciones Unidas, pág. 1.

Las Obligaciones del Estado en materia de derechos humanos se corresponden básicamente con:

- 1. Obligación de respetar:** abstenerse de interferir en el disfrute del derecho.
- 2. Obligación de proteger:** impedir que otras personas interfieran en el disfrute de derechos.

- 3. Obligación de cumplir:** adoptar medidas apropiadas con miras a lograr la plena efectividad del derecho. En estas medidas se encuentran incluidas la adopción de legislación, políticas públicas y programas adecuados para velar por la realización de los derechos.

Alcance de las obligaciones de los Estados en materia de derechos humanos



Fuente: Recuadro 2. Alcance de las obligaciones de los Estados en materia de derechos humanos. Naciones Unidas – Derechos Humanos, 2012. HR/PUB/12/5 Indicadores de Derechos Humanos. Guía para la medición y aplicación. Figura III Pp. 14.

Características de los Derechos Humanos:

Los derechos humanos son considerados indispensables para una vida digna y se fundamentan en el respeto por la dignidad, la libertad y el valor intrínseco de cada uno y de todos los seres humanos. Sus características son:

- Universales.
- Indivisibles e interdependientes.
- Inalienables.
- No jerarquizables.

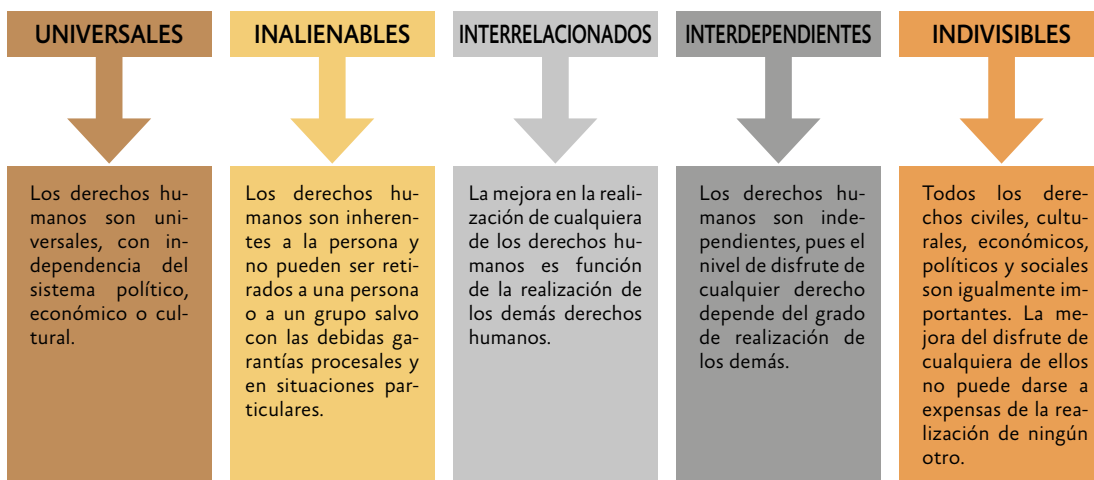
Son **universales**: lo que significa que son aplicables a todas las personas sin distinción alguna, independientemente de su lugar de nacimiento, nacionalidad, opción sexual, origen étnico, condición de pobreza, religión, edad, entre otros. Los poseemos por nuestra condición de seres humanos y no los perdemos nunca.

Son **indivisibles e interdependientes**: los derechos humanos están relacionados entre sí, de tal forma que para ejercer plenamente determinado derecho será necesaria la intervención de otro u otros.

Son **inalienables**: no pueden ser cancelados o disminuidos en virtud de una ley cuando ya han sido reconocidos. No pueden ser renunciados, cedidos, vendidos, puesto que son inherentes a las personas.

Son **no jerarquizables**: cuando hablamos de esta característica de los Derechos Humanos lo que se quiere decir es que todos los derechos están enlazados entre sí. Es decir, no se debe hacer ninguna separación ni pensar que unos son más importantes que otros, todos tienen la misma jerarquía. Esto supone que la negación de algún derecho en particular significa poner en peligro el conjunto de la dignidad de la persona.

Cuadro síntesis características de los derechos humanos



El derecho a la participación, una garantía para asegurar el goce de derechos

Igualmente, es importante también recalcar que toda persona tiene el derecho a participar en la dirección de los asuntos públicos, a votar, ser elegido/a y a tener acceso a la función pública. Este derecho ha sido establecido en la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH) y jurídicamente garantizado y protegido por el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP).

Estos principios, comúnmente conocidos como “derechos de participación”, han sido definidos por el Comité de Derechos Humanos de la ONU, un grupo de expertos que supervisa la aplicación del Pacto recién mencionado. El Comité ha establecido de manera explícita los componentes básicos del artículo 25, cómo debería ser implementado, su importancia para una sociedad democrática, y quién tiene la responsabilidad de su ejecución.

El Comité de Derechos Humanos indica que el derecho a participar en la vida pública “se encuentra en el núcleo de un gobierno democrático”. El artículo 25 del Pacto reconoce y protege el derecho y la oportunidad de todos los ciudadanos a participar en la dirección de los asuntos públicos, el derecho a votar y a ser elegido y el derecho a tener acceso a la función pública¹³.

Se otorga al pueblo el derecho de elegir a sus propias afiliaciones políticas, sus representantes oficiales, su gobierno y una constitución. Estas opciones y “el derecho de las personas a participar en los procesos (...) constituyen la dirección de los asuntos públicos”, como señala dicho Comité.

Algunos grupos tienen dificultades para expresar sus opiniones o participar en la vida pública de sus comunidades. Por razones de discriminación por motivos de raza, sexo y religión, entre otros y debido a la falta de acceso a la educación y a instalaciones adecuadas, muchas personas no han podido ejercer su derecho a participar en todos los asuntos públicos o tan plenamente como las demás.

En muchos lugares, tanto los pueblos indígenas, las mujeres y los niños, han tenido dificultades para participar en las decisiones que les afectan. Esto a pesar de las disposiciones específicas del mencionado Pacto sobre los Derechos Civiles y Políticos y de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre Pueblos Indígenas, etc. En todos ellos se exige a los Estados tomar medidas para eliminar cualquier tipo de discriminación y desigualdad que impida la participación de los mismos de manera activa.

Igualmente, las personas con discapacidad tienen derecho a participar acti-

¹³ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. América del Sur, Oficina Regional. El derecho a la participación, 2012. Disponible en: <http://acnudh.org/2012/12/el-derecho-a-la-participacion/> Consultado el 31/03/2015. 03:13 p.m.

vamente de la vida pública. "(...) La participación va más allá de las consultas e incluye una intervención real en las actividades y en los procesos de adopción de decisiones y la posibilidad de emitir opiniones, de incluir y de presentar denuncias cuando se deniega la participación"¹⁴.

Conforme a las Naciones Unidas Derechos Humanos¹⁵, la participación significa velar por que los interesados directos nacionales se identifiquen realmente con los procesos de desarrollo y tengan un auténtico control sobre ellos en todas las fases del ciclo de programación: evaluación previa, análisis, planificación, ejecución, vigilancia y evaluación.

Las normas de derechos humanos influyen no sólo en las condiciones sino también en las limitaciones razonables de la participación. Para que los procesos sean verdaderamente participativos deben reflejar el requisito de participación "activa, libre y significativa" que figura en la Declaración de las Naciones Unidas sobre el Derecho al Desarrollo. Las mujeres de las zonas rurales tienen derecho a participar en la planificación del desarrollo en todos los niveles (Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, art. 14) y del mismo modo deben tenerse en cuenta

las opiniones de los niños y niñas (Convención sobre los Derechos del Niño, art. 12). Sin embargo, el derecho a participar en la dirección de los asuntos públicos (Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, art. 25) no da necesariamente a grupos particulares de personas el derecho incondicional de optar por cualquier forma de participación.

Las estrategias de desarrollo deben potenciar la capacidad de acción de los ciudadanos y las ciudadanas, articular sus expectativas en relación con el Estado y otros titulares de deberes, que pueden darse de la siguiente manera:

- Presupuestar y aumentar las capacidades de organización de la sociedad civil y de participación efectiva en el marco de los programas de desarrollo.
- Aumentar la transparencia, difundiendo las políticas y la información sobre los proyectos en formatos accesibles y en idiomas minoritarios cuando proceda.
- Crear canales específicos de participación para los grupos en mayor situación de pobreza y marginalidad, prestando atención al contexto social y cultural. Esos mecanismos deben integrarse en todo el proceso de programación (y no exclusivamente en la fase de formulación, en la que a menudo se detiene la participación).
- Promover la educación cívica y el aumento de la concienciación sobre los derechos humanos como componentes transversales de los programas de

14 Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2014. Convención sobre los derechos de las Personas con Discapacidad. Guía de formación N° 19. Serie de capacitación profesional.

15 ONU, 2006. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Preguntas frecuentes sobre el enfoque de derechos humanos en la cooperación para el desarrollo. El enfoque basado en los derechos humanos: definición y aspectos generales.

desarrollo en lugar de añadidos opcionales.

- Apoyar las campañas en los medios de información y de comunicación.
- Promover y aumentar la capacidad de las redes de comunicadores sociales locales.
- Ampliar las alianzas con organizaciones de la sociedad civil y grupos de intereses compartidos, y fortalecer redes para articular sus expectativas respecto del Estado y otros titulares de deberes¹⁶.

Marco legal para los Derechos Humanos en Paraguay

De acuerdo con el Artículo 1º de la *Constitución de la República del Paraguay*, el país se constituye en Estado social de derecho, unitario, indivisible, y descentralizado, y adopta para su gobierno la democracia representativa, participativa y pluralista, fundada en el reconocimiento de la dignidad humana.

En el Título II se reconocen igualmente los derechos fundamentales inherentes a la dignidad de la persona humana, y se establece un sistema preciso de garantías para su salvaguarda y tutela jurídica, a la par de garantizar el principio de separación de poderes. Se reconocen entre otros: el derecho a la vida (art. 4), el derecho a no ser sometido a torturas ni a

tratos crueles, inhumanos o degradantes (art. 5), el derecho a la calidad de vida (art. 6), el derecho a un ambiente saludable (art. 7), el derecho de libertad y seguridad de las personas (art. 9, 10, 11, 12, 13), el derecho a un juicio justo (art. 16 y 17), el derecho a la libertad religiosa (art. 24), el derecho a la expresión de la personalidad (art. 25), derechos a la libertad de expresión y a la libertad de prensa (art. 26, 27, 28 y 29), la libertad de reunión y de manifestación (art. 32), el derecho a la intimidad (art. 33), el derecho a peticionar a las autoridades (art. 40), derecho a la libertad de asociación (art. 42), el derecho al asilo (art. 43), de la igualdad de las personas (art. 46), el derecho a las garantías de la igualdad (art. 47), la igualdad de derechos del hombre y de la mujer (art. 48), derecho a la protección a la familia (art. 49), protección del niño (art. 54), derechos de los pueblos indígenas (art. 62), derechos de las personas adultas mayores (art. 57), derechos de las personas con discapacidad (art. 58), derecho a la salud (art. 68), derecho a la educación (art.73), derecho al trabajo (art. 86), derecho a la propiedad privada (art. 109), reforma agraria (art. 114), el derecho a la participación política (art. 117, 118, 119).

Asimismo, el artículo 141 de la Constitución Nacional se refiere a los tratados internacionales válidamente celebrados, aprobados por ley del Congreso, y cuyos instrumentos de ratificación fueran canjeados o depositados, forman parte del

¹⁶ ONU, 2006. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Preguntas frecuentes sobre el enfoque de derechos humanos en la cooperación para el desarrollo. El enfoque basado en los derechos humanos: definición y aspectos generales. Disponible en <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FAQsp.pdf> Consultado el 31-03-2015, 11:28 a.m.

ordenamiento legal interno con la jerarquía que determina el artículo 137.

En virtud del artículo 142, la Constitución Nacional protege la vigencia de los tratados internacionales relativos a los derechos humanos y refiere que estos sólo podrán ser denunciados (derogados,

excluidos del ordenamiento interno) en procedimientos que se equiparen a los de una enmienda constitucional¹⁷. La siguiente tabla muestra el Estado de ratificación de las Convenciones y Tratados Internacionales en materia de Derechos Humanos en Paraguay.

Tabla: Listado de Convenciones y Tratados internacionales:

PRINCIPALES INSTRUMENTOS DE DERECHOS HUMANOS
Declaración Universal de los Derechos Humanos. DUDH. 1948.
Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. ICCPR. Ley N° 5/92.
Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Ley N° 400/94 .
Segundo Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Ley N° 2131/03.
Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. PIDESC. Ley N° 4/92.
Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (*).
Convención Internacional Sobre la Eliminación de todas Formas de Discriminación Racial. ICESCR Ley N° 2128/03.
Convención Sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer. CEDAW. Ley N° 1215/86.
Protocolo Facultativo de la Convención Sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer. Ley N° 1683/01.
Convenio 169 de la OIT Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países independientes. Ley N° 234/93.
Convención sobre los Derechos del Niño. CRC. Ley N° 57/90.
Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a un procedimiento de comunicaciones (*).
Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la Participación de los Niños en Conflictos Armados. Ley N° 1897/02.
Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía. Ley N° 2134/03.
Convención contra la Tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos y degradantes. CAT. Ley N° 69/89.
Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos y Degradantes. OPCAT. Ley N° 2754/05.

17 Artículo 142 - De la denuncia de los tratados: Los tratados internacionales relativos a los derechos humanos no podrán ser denunciados sino por los procedimientos que rigen para la enmienda de esta Constitución.

Convención para la Protección de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familias. ICRMW. Ley N° 3452/08.
Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. CRPD. Ley N° 3440/08.
Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Ley N° 3440/08.
Convención Internacional para la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas. ICPPED. Ley N° 3977/10.
Convención Americana sobre Derechos Humanos o Pacto de San José de Costa Rica. CADH. Ley N° 1/89.
Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Protocolo de San Salvador. Ley N° 1040/97.
Protocolo a la Convención Americana Sobre Derechos Humanos relativos a la abolición de la Pena de Muerte. Ley N° 1557/00.
Convención Interamericana Sobre la Desaparición Forzada de Personas. Ley N° 933/96.
Convención para Prevenir y Sancionar la Tortura. Ley N° 56/90.
Convención para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Belem do Pará). Ley N° 605/95.
Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad. Ley N° 1925/02.
Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente de Mujeres y Niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (Protocolo de Palermo). Ley N° 2396/04.

Fuente: Base de datos de la Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos de las Naciones Unidas.

* Los documentos marcados con asterisco han sido únicamente firmados, no ratificados por el país.

En cuanto a la institucionalidad de los derechos humanos, en el país existe una serie de órganos gubernamentales o estatales vinculados a la promoción y protección de los derechos humanos. En este grupo se pueden mencionar la figura del Defensor del Pueblo, Comisiones Legislativas de Derechos Humanos, Comisiones de alto nivel del Poder Ejecutivo como la Red de Derechos Humanos, que tienen como misión garantizar los derechos humanos para todas las personas desde su ámbito de actuación.

Por otro lado, en cuanto al monitoreo, juegan un rol clave las organizaciones de la sociedad civil, tales como los defensores y defensoras de derechos humanos, los grupos comunitarios, los grupos de carácter religioso, los sindicatos, los movimientos de carácter social, y la academia, que trabajan en el campo de los derechos humanos a través de la vigilancia, elaboración de informes a mecanismos de derechos humanos, sensibilización acerca de las obligaciones que el Estado ha contraído, presentación de denuncias, y acompañamiento a víctimas, entre otros.

Ficha práctica N° 1: ¿Qué son los Derechos Humanos?

Objetivos del Taller

- Conocer el desarrollo histórico y normativo de los derechos humanos.
- Analizar prácticas cotidianas y problemáticas específicas en los cuales se respetan o se vulneran los derechos humanos.

Agenda Básica para taller

Hora de Inicio	Hora de Finalización	Actividad
08:30	08:45	Apertura. Expectativas de los participantes.
08:45	09:30	¿Qué son los Derechos Humanos? Principales Tratados Internacionales de Derechos Humanos.
09:30	10:15	Sistema Universal e Interamericano de Derechos Humanos.
10:15	10:40	Receso.
10:40	11:10	¿Cómo se viven los Derechos Humanos en Paraguay? Preguntas y Respuestas. Diálogo de los participantes.
11:10	12:00	Trabajo en grupos.
12:00	12:30	Almuerzo.
12:30	13:30	Plenaria. Presentación de trabajo de grupos.
13:30	14:00	Síntesis de la Jornada y Evaluación del Taller.

Bases Teóricas y Conceptuales

¿Qué son los derechos humanos?

Son atributos de toda persona e inherentes a su dignidad, que el Estado está en el deber de respetar, garantizar y satisfacer.

Son aquellos derechos que todo ser humano posee y que tiene el derecho de disfrutar, simplemente por su condición de ser humano.

El Estado tiene la obligación de establecer el contexto adecuado para que todas las personas disfruten de ellos.

Declaración Universal de Derechos Humanos

Artículo 1: Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente.

Artículo 7: Todos/as son iguales ante la ley y tienen, sin distinción, derecho a igual protección de la ley. Todos/as tienen derecho a igual protección en contra de la discriminación que infrinja esta declaración y contra toda provocación a tal discriminación.

Los derechos humanos son la suma de los derechos individuales y colectivos inherentes a todas las personas, sin distinción de sexo, edad, nacionalidad, origen, religión, lengua, orientación sexual o cualquier otra característica o condición social.

Lo que hoy entendemos como derechos humanos es producto de las diversas transformaciones sociales ocurridas a lo largo de la historia, ya que, en buena medida, las luchas y manifestaciones gestadas en la búsqueda del reconocimiento de las libertades fundamenta-

les han orientado la definición de las condiciones necesarias, internacionalmente aceptadas, para asegurar que todos nacemos iguales en dignidad y derechos.

Constitución Nacional de la República del Paraguay

Artículo 46: Todos los habitantes de la República son iguales en dignidad y derechos. No se admiten discriminaciones. El Estado removerá los obstáculos e impedirá los factores que las mantengan o las propicien. Las protecciones que se establezcan sobre desigualdades injustas no serán consideradas como factores discriminatorios sino igualitarios.

Artículo 48: El hombre y la mujer tienen iguales derechos civiles, políticos, sociales, económicos y culturales. El Estado promoverá las condiciones y creará los mecanismos adecuados para que la igualdad sea real y efectiva, allanando los obstáculos que impidan o dificulten su ejercicio y facilitando la participación de la mujer en todos los ámbitos de la vida nacional.

Guía de materiales básicos para revisión

Marco Normativo en el Sistema Universal:

1. Declaración Universal de los Derechos Humanos.
2. Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.
3. Convención Internacional para la Eliminación de la Discriminación Racial.
4. Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.
5. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.
6. Convención para la Eliminación de Todas las formas de Discriminación Contra la Mujer.
7. Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes.

8. Convención sobre los Derechos del Niño.
9. Convención Internacional sobre la Protección de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares.
10. Convención Internacional sobre los Derechos a las Personas con Discapacidad.
11. Convención Internacional para la Protección de todas las Personas contra la Desaparición Forzada.

Metodología y Actividades sugeridas

Actividades previas al taller:

Mapeo de las instituciones públicas y privadas relacionadas con la promoción, protección y defensa de los Derechos Humanos existentes en el Distrito, el Departamento o en el territorio social de intervención.

Consultar el SIMORE sobre las recomendaciones al Paraguay en la temática específica.

Materiales:

Tarjetas con artículos de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, papelógrafos.

Ejercicio grupal # 1:

Forme grupos de trabajo de 5-6 integrantes cada uno. Asigne uno o dos artículos de la Declaración Universal de Derechos Humanos a cada grupo, solicite a los participantes que definan de qué manera cada uno de dichos artículos ha sido implementado en el país. Revise fortalezas y debilidades en la implementación de los derechos consagrados a través de dichos artículos. Solicite que describan un caso específico que los participantes conozcan en donde dichos Derechos no lograron su realización o fueron vulnerados, definiendo estrategias para proteger a la persona en el goce de sus derechos.

Ayudas Audiovisuales

Se sugiere utilizar presentaciones en *Power point* basadas en el presente manual.

Capítulo II

Mecanismos de Derechos Humanos

Capítulo II – Mecanismos de Derechos Humanos

Una vez afianzados los conceptos básicos que fundamentan la intervención estatal con enfoque de derechos, se presentan en el Capítulo II los mecanismos de derechos humanos, convencionales y extra convencionales, para el cumplimiento de los derechos reconocidos por el Estado Paraguayo, a través de la ratificación de los instrumentos internacionales.

Los funcionarios y funcionarias conocerán los nueve Comités u órganos de tratados y su vigilancia, para que a partir de ello identifiquen las medidas a ser adoptadas para asegurar que todas las personas puedan disfrutar de estos derechos.

Además serán introducidos a los procedimientos especiales, el Examen Periódico Universal, el Sub Comité para la Prevención de la Tortura (STP) y otros mecanismos, para reconocer las recomendaciones emanadas de éstos y dar seguimiento a partir del SIMORE¹⁸, en vinculación directa con los Programas de erradicación a la pobreza implementados por el Estado.

Se presenta a continuación una breve indicación de los distintos mecanismos de protección, tanto del Sistema Universal de Protección a los Derechos Humanos como del Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

Sistema Universal de Protección a los Derechos Humanos

Dentro del Sistema de las Naciones Unidas existen tres tipos de mecanismos para la protección de los derechos humanos. Uno de ellos es denominado “Órganos de los Tratados”, conocidos como Comités creados en virtud de los tratados. Cada Comité está integrado por un grupo de expertos/as independientes cuya principal tarea es la de vigilar que los Estados que han ratificado un tratado internacional cumplan en el ámbito interno con las obligaciones que de él derivan, siendo además los que están facultados para interpretar las normas del tratado y, cuando corresponda, examinar quejas o peticiones sobre casos individuales de presuntas violaciones de derechos consagrados en dicho tratado.

18 OHCHR, 2014. Sistema de Monitoreo de Recomendaciones SIMORE. Pp 17 - 21.

Otro tipo de mecanismo es el denominado “**Procedimientos Especiales**”, conocidos como Relatores Especiales o Grupos de Trabajo, cuya creación se inició por la entonces Comisión de Derechos Humanos de la ONU y fue retomada por el actual Consejo de Derechos Humanos, cuyo objetivo es examinar y vigilar la vigencia de los derechos humanos en países o territorios específicos o bien, examinar temas y fenómenos importantes de derechos humanos a nivel mundial.

El tercer tipo de mecanismo es el **Examen Periódico Universal (EPU)**. El mismo es un procedimiento establecido para la supervisión de la situación de los derechos humanos en todos los Estados miembros de la ONU que, con una cierta periodicidad, deben someterse a ese examen, que está especialmente diseñado para garantizar el principio de igualdad entre los Estados miembros en la evaluación de la situación de los derechos humanos contemplada en el EPU.

A continuación se explica el funcionamiento de los distintos mecanismos:

Órganos creados en virtud de los tratados¹⁹

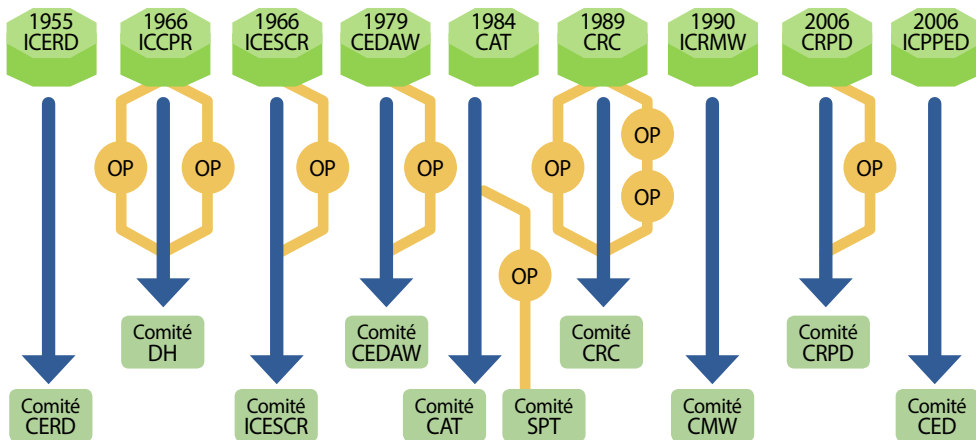
Los órganos creados en virtud de los tratados son los Comités integrados por expertos y expertas independientes, que vigilan la implementación de los tratados internacionales de derechos humanos a nivel nacional por parte de los Estados. Los Comités son creados de acuerdo con las disposiciones establecidas en el tratado objeto de su vigilancia.

Como se mencionó existen nueve órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos, que supervisan la aplicación de los principales tratados internacionales de derechos humanos, al que se suma el Subcomité de Prevención de la Tortura con un mandato particular que se detallará más adelante.

Los órganos creados en virtud de los tratados son los Comités integrados por expertos y expertas independientes que vigilan la implementación de los tratados internacionales de derechos humanos a nivel nacional por parte de los Estados.

¹⁹ www.ohchr.org/SP/HRBodies/Pages/HumanRightsBodies.aspx

Instrumentos y Comités de Naciones Unidas en materia de derechos humanos



Órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos que supervisan la aplicación de los principales tratados internacionales de derechos humanos:

- Comité de Derechos Humanos;
- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales;
- Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial;
- Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer;
- Comité contra la Tortura;
- Subcomité para la Prevención de la Tortura;
- Comité sobre los Derechos del Niño;
- Comité para la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares;
- Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad;
- Comité contra las Desapariciones Forzadas.

A excepción del Subcomité para la Prevención de la Tortura (SPT), todos los órganos creados en virtud de tratados tienen el mandato de recibir y examinar informes presentados periódicamente por los Estados Partes, en los que se detalla la manera en que se aplican las disposiciones de los tratados en el país de

que se trate. Estos órganos emiten directrices para ayudar a los Estados a preparar sus informes, formulan observaciones generales sobre la interpretación de las disposiciones de los tratados y organizan debates sobre temas relacionados con los tratados.

Algunos de estos órganos desempeñan también otras funciones con miras al fortalecimiento de la aplicación de los tratados por los Estados Partes, como examinar denuncias o comunicaciones de particulares sobre violaciones de sus derechos por un Estado Parte, siempre y cuando el Estado haya reconocido este procedimiento, o también pueden realizar investigaciones. Varios de estos tratados también admiten la posibilidad de presentación de denuncias o comunicaciones por parte de otro Estado Parte en el tratado, a condición de que ambos hayan reconocido la competencia del Comité en cuestión para examinar estas denuncias o peticiones.

El examen del informe del Estado Parte culmina con la aprobación de las "Observaciones Finales", como las denominan la mayoría de los comités, cuya finalidad es ofrecer al Estado que presenta el informe algunos consejos prácticos o recomendaciones para mejorar el cumplimiento del tratado y alentarle a que posteriormente adopte medidas encaminadas a la realización de los derechos estipulados en el mismo. En sus observaciones finales, los órganos creados en virtud de tratados reconocen las medidas positivas adoptadas por el Estado, al tiempo que señalan aspectos en los que hay que seguir insistiendo para poner plenamente en práctica las disposiciones del tratado.

Los órganos creados en virtud de tratados procuran formular recomendaciones

que sean lo más concretas y viables posible. Se pide a los Estados que divulguen las observaciones finales en el país para que el debate público tenga un punto de partida sobre cómo seguir adelante en el ejercicio de los derechos humanos y que los servidores y servidoras públicos puedan conocer esas observaciones y aplicarlas en el marco de sus funciones.

Por otro lado, el SPT es un nuevo tipo de órgano de tratado del sistema de derechos humanos de las Naciones Unidas. Su mandato es preventivo y se basa en un enfoque innovador, continuo y dinámico para la prevención de la tortura y los malos tratos. Fue establecido de conformidad con las disposiciones del Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura, aprobado en diciembre de 2002 por la Asamblea General de las Naciones Unidas y vigente desde junio de 2006, cuyo órgano, el SPT, inició sus trabajos en febrero de 2007.

El SPT tiene una función operativa que consiste en la facultad de visitar todos los lugares en los que se encuentren personas privadas de su libertad en los Estados Parte, y una función consultiva, que consiste en prestar asistencia y asesoramiento a los Estados Parte y a los Mecanismos Nacionales de Prevención (MNP), que son contrapartes nacionales previstas en el mismo tratado. El Subcomité para la Prevención de la Tortura de las Naciones Unidas ha visitado al Paraguay en 2009 y ha realizado una visita de seguimiento en

2011, emitiendo sus respectivos informes y recomendaciones al país.

Los procedimientos especiales pueden estar integrados por una persona (denominada “Relator o Relatora Especial”, “Representante del Secretario General” o “Experto o Experta Independiente”), o por un grupo de trabajo compuesto, por lo general, de cinco miembros (uno de cada región). Los mandatos de los procedimientos especiales son establecidos y definidos por la resolución que los crea.

Procedimientos Especiales²⁰

La expresión “procedimientos especiales” se refiere a los mecanismos establecidos por el Consejo de Derechos Humanos para hacer frente a situaciones concretas en los países o a cuestiones temáticas en todo el mundo. Actualmente, hay 39 mandatos temáticos y 14 mandatos por país. La Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos sirve como secretaría técnica a estos mecanismos facilitándoles el personal, el apoyo logístico y de investigación necesario para el desempeño de sus mandatos.

Por lo general, los mandatos de los procedimientos especiales encomiendan a sus titulares examinar, supervisar, prestar

asesoramiento e informar públicamente sobre las situaciones de derechos humanos en países o territorios específicos, conocidos como mandatos por país, o sobre los principales problemas de violaciones de derechos humanos a nivel mundial, conocidos como mandatos temáticos.

Los procedimientos especiales pueden estar integrados por una persona (denominada “Relator o Relatora Especial”, “Representante del Secretario General” o “Experto o Experta Independiente”), o por un grupo de trabajo compuesto, por lo general, de cinco miembros (uno de cada región). Los mandatos de los procedimientos especiales son establecidos y definidos por la resolución que los crea.

Los titulares de mandatos de los procedimientos especiales cumplen su función a título personal y no reciben sueldo ni ninguna otra retribución financiera por su labor. El carácter independiente de los titulares de mandatos es fundamental para que puedan desempeñar sus funciones con total imparcialidad.

En lo que se refiere a sus actividades, la mayoría de los procedimientos especiales reciben información sobre denuncias concretas de violaciones de derechos humanos y hacen llamamientos urgentes o envían cartas de denuncias a los gobiernos para solicitar aclaraciones.

²⁰ Guía práctica para presentar comunicaciones ante los mecanismos de protección de la ONU, Naciones Unidas Derechos Humanos.

Los y las titulares de los mandatos también realizan visitas a los países, con el propósito de obtener información de primera mano sobre la situación de derechos humanos vinculada directamente con su mandato. Por lo general los titulares de los mandatos reciben una nota del gobierno solicitando una visita o envían una carta al gobierno en cuestión manifestando su interés por visitar el país, y, si éste está de acuerdo, les cursa la invitación correspondiente.

Algunos países, como Paraguay, han cursado “invitaciones permanentes”, lo que significa que, en principio, están dispuestos a aceptar automáticamente las solicitudes de cualquiera de los titulares de mandatos de procedimientos especiales para visitar el país, previa coordinación de la visita. Después de realizar las visitas, los Relatores Especiales y los Grupos de Trabajo presentan un informe de misión en el que exponen sus conclusiones y recomendaciones.

Hasta la fecha, Paraguay ha recibido la visita de los siguientes relatores/as: Relator Especial sobre Desechos Tóxicos (1999), Relator Especial sobre la Venta de Niños, la Prostitución Infantil y la Utilización de Niños en la Pornografía (2004), Relator Especial sobre la Cuestión de la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes (2007), Relator Especial sobre el Derecho a la Educación (2010), Relator Especial para la Libertad de Religión o de Creencias (2011), Relatora Espe-

cial sobre la Extrema Pobreza y los Derechos Humanos (2012), y Relatora Especial sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (2014).

Examen Periódico Universal (EPU)²¹

El EPU es un proceso intergubernamental más reciente ante el Consejo de Derechos Humanos de la ONU, creado con el objeto de mejorar la situación de derechos humanos en el terreno de cada uno de los 193 Países miembros de la ONU.

Paraguay fue examinado en su primer EPU en febrero de 2011 y deberá presentar su siguiente informe en octubre de 2015 para ser examinado en febrero de 2016.

Bajo este mecanismo, la situación de derechos humanos de todos los países miembros de la ONU es revisada cada 4 años y medio aproximadamente. Regularmente son revisados 42 Estados cada año durante 3 sesiones del Grupo de Trabajo dedicadas a 14 Estados cada una. Estas 3 sesiones se celebran normalmente en enero/febrero, mayo/junio y octubre/noviembre.

El resultado de cada revisión es reflejado en un “informe final” que lista las recomendaciones hechas al Estado examinado, formuladas por los otros Estados en

²¹ Ver más: <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Pages/UPRMain.aspx>

las sesiones correspondientes del Consejo de Derechos Humanos. Los Estados están obligados a implementar antes de la próxima revisión todas aquellas recomendaciones aceptadas por el mismo.

El proceso del EPU es circular y comprende las siguientes etapas: A) Preparación de la información para el examen. B) Grupo de trabajo sobre el EPU. C) Periodo ordinario de sesiones del Consejo de Derechos Humanos. D) Implementación de los resultados.

La revisión se basa en tres documentos principales que son utilizados para realizar el examen del Estado: un informe nacional preparado por el Estado examinado sobre la situación de derechos humanos en el país; una compilación preparada por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos que contiene información provista por los órganos de tratados, los procedimientos especiales, y agencias de las Naciones Unidas; y un resumen de diez páginas preparado por la OACNUDH, que contiene información de las principales observaciones planteadas por la sociedad civil.

Paraguay fue examinado en su primer EPU en febrero de 2011, habiendo recibido 124 (ciento veinticuatro) recomendaciones y aceptado la totalidad, y deberá presentar su siguiente informe en octubre de 2015 para ser examinado en febre-

ro de 2016, sobre los avances y retos en el cumplimiento de las recomendaciones.

Foro Permanente para Cuestiones Indígenas

El Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas de la ONU es un organismo asesor del Consejo Económico y Social con el mandato de examinar las cuestiones indígenas relacionadas al desarrollo económico y social, la cultura, la educación, la salud, el medioambiente y los derechos humanos.

El Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas de las Naciones Unidas ha visitado al Paraguay en abril de 2009, emitiendo su informe y recomendaciones al país.

Sistema Interamericano de Derechos Humanos²²

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) es un órgano de la Organización de Estados Americanos (OEA). Por mandato de la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH), la CIDH también vigila el cumplimiento de este instrumento regional por parte de los Estados Parte, incluyendo mediante informes especiales, misiones in loco y estudio de casos individuales.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) es un órgano crea-

22 Ver más: <http://www.oas.org/es/cidh/>

do por la CADH y sus competencias son las establecidas en el Capítulo VIII de la misma. Entre las más relevantes se encuentran la adopción de opiniones consultivas, definidas por el artículo 42 de la Convención Americana, y el examen de casos contenciosos, definido por los artículos 61 y 62 de la misma Convención.

La competencia consultiva de la Corte IDH comprende, *rationae materiae*, consultas relativas a la Convención Americana y a “otros tratados concernientes a la protección de los derechos humanos en los Estados americanos” (art. 64.1).¹

La Corte IDH también tiene competencia sobre casos examinados previamente por la CIDH. Esta competencia se limita a casos “(...) relativo[s] a la interpretación y aplicación de las disposiciones de esta Convención”; es decir, la CADH (art. 62.3). Dichos casos pueden ser sometidos por el Estado aludido, o por la CIDH siempre que el Estado haya aceptado la competencia contenciosa de la Corte IDH y que la CIDH haya cumplido con los requisitos procesales correspondientes (arts. 61 y 62).

Paraguay ha reconocido la competencia contenciosa de la Corte IDH desde el año 1993 y ha recibido hasta la fecha siete (7) sentencias que imponen la obligación de adopción de una serie de medidas para su aplicación en el ámbito interno, relativas a violaciones de derechos humanos de ciudadanos paraguayos.

Mecanismo de seguimiento a las recomendaciones internacionales (SIMORE)

En 2013, el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Ministerio de Justicia, este último como coordinador de la Red de Derechos Humanos del Poder Ejecutivo, con la cooperación de la Asesora en Derechos Humanos para Paraguay de la OAC-NUDH, iniciaron la ejecución del proyecto de “Seguimiento de las recomendaciones internacionales en materia de Derechos Humanos”. Esta cooperación dio seguimiento al apoyo técnico iniciado para la creación del Buscador de Recomendaciones Internacionales formuladas a Paraguay, que se constituye en el antecedente directo del SIMORE.

El SIMORE, accesible en las páginas web www.mre.gov.py y www.hchr.org.py, permite al Estado contar con información organizada y actualizada sobre avances, retos, desafíos en el seguimiento de las recomendaciones internacionales, así como sobre las acciones de seguimiento que han desarrollado las instituciones del Estado. Permite igualmente a la sociedad civil, la academia y los medios de comunicación, monitorear a través de esta herramienta de información el cumplimiento de las obligaciones y compromisos del Estado en materia de derechos humanos.

¿Para qué sirve el SIMORE?

- 1 Fortalecimiento de la capacidad y compromiso de las instituciones del Estado en el seguimiento y monitoreo de la implementación de las recomendaciones internacionales.
- 2 Elaboración periódica de información sobre avances y retos en el cumplimiento de los derechos humanos en Paraguay.
- 3 Evaluación, revisión y/o formulación de legislación, políticas públicas, planes y programas compatibles con los compromisos internacionales en materia de derechos humanos.
- 4 Disponibilidad de información actualizada para la elaboración de informes nacionales a los órganos y mecanismos internacionales de derechos humanos.
- 5 Monitoreo de las acciones del Estado en materia de derechos humanos por parte de la Sociedad Civil y en particular de las organizaciones de derechos humanos.
- 6 Investigaciones sobre la situación de los derechos humanos en el país por parte del Estado, Academia, Sociedad Civil y Medios de Comunicación.
- 7 Facilitación a la información y datos de consulta para generar y consolidar una cultura de derechos en el Estado, Academia, Sociedad Civil y Medios de Comunicación.
- 8 Información referencial y de contexto para fortalecer el enfoque de derechos en la cooperación nacional e internacional al país, incluyendo al Sistema de las Naciones Unidas.

El reconocimiento de las recomendaciones internacionales en materia de derechos humanos al Paraguay, propició el fortalecimiento de las capacidades de los y las técnicos/as en relación a los sistemas de protección de los derechos humanos, tanto del sistema universal como del sistema interamericano, permitiendo una mejor comprensión sobre la importancia del seguimiento y monitoreo de las obligaciones internacionales.

Durante la creación de este mecanismo se favoreció el trabajo articulado de las instituciones del Poder Judicial, Poder Ejecutivo, Poder Legislativo, Ministerio de la Defensa Pública, Ministerio Público y la Defensoría del Pueblo, a fin de evitar dispersiones y duplicaciones en el seguimiento a las recomendaciones, con el propósito de garantizar la implementación efectiva de las recomendaciones, generando información para la elaboración de informes nacionales sobre derechos humanos, incluido un informe de medio término para el EPU.

Metodología de construcción del SIMORE

DATOS

827

Cantidad total de recomendaciones emitidas al Estado Paraguayo.

609

Cantidad de recomendaciones que fueron prioridades por el corte en los años (2007 a 2013).

El SIMORE es el resultado del trabajo interinstitucional, a través de talleres organizados a través de la identificación de 7 mesas temáticas/poblacionales:

Fortalecimiento interinstitucional / LGTB

Personas en Situación de Pobreza

Niños, Niñas y Adolescentes

Adultos Mayores / Personas con Discapacidad

Personas Privadas de Libertad

Mujeres

Pueblos Indígenas / Afrodescendientes / Migrantes

El trabajo en las mesas temáticas/poblacionales buscó identificar en base a cada una de las recomendaciones los siguientes puntos: Instituciones/Direcciones/Unidades

- Políticas públicas
- Planes/programas/Proyectos
- Indicadores
- Reporte de avances en el cumplimiento
- Retos y desafíos

Esta información se vinculó con el seguimiento de casa una de las recomendaciones internacionales formuladas al Estado paraguayo, para dar un cumplimiento efectivo.

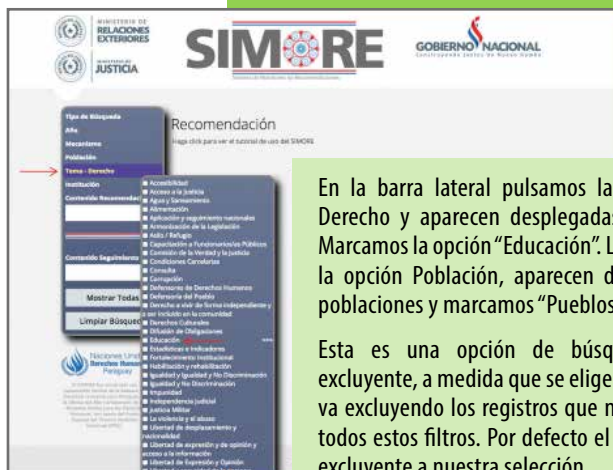
Igualmente, el proceso de construcción del SIMORE permitió el inicio de un diálogo entre el Estado y representantes de las Organizaciones de la Sociedad Civil, pautando espacios de intercambios y socialización en relación al seguimiento y monitoreo de recomendaciones internacionales por medio de su reglamentación.

A través de esta herramienta de acceso público, el Estado, la sociedad civil, los medios de comunicación, la academia y los/as estudiantes, pueden acceder a las recomendaciones según las necesidades específicas de los usuarios a través de opciones de filtros de búsqueda, tales como por año, por mecanismo, por grupo de población, por tema/derecho o por institución, así como también por palabras específicas.

Ejemplo de Búsqueda

Al ingresar al **SIMORE** podrán acceder a un tutorial que explica el uso de la herramienta.

Para realizar una búsqueda usando el SIMORE tomamos como ejemplo la siguiente búsqueda: "Educación" y "Pueblos Indígenas". Este ejemplo es una búsqueda del tipo EXCLUYENTE.



En la barra lateral pulsamos la opción Tema/ Derecho y aparecen desplegadas las opciones. Marcamos la opción "Educación". Luego pulsamos la opción Población, aparecen desplegadas las poblaciones y marcamos "Pueblos Indígenas".

Esta es una opción de búsqueda de tipo excluyente, a medida que se elige cada criterio se va excluyendo los registros que no cumplen con todos estos filtros. Por defecto el sistema asigna excluyente a nuestra selección.

Las recomendaciones que contienen nuestro criterio de búsqueda aparecen en la pantalla.



www.mre.gov.py

www.hchr.org.py

Este proceso, considerado una buena práctica de Paraguay a nivel internacional, ha sido sistematizado en una publicación que sirve de referente para otros países y experiencias similares. En la difusión del SIMORE se contó también con materiales comunicacionales como un tríptico, un tutorial y videos alusivos. Por otra parte, para afianzar su sostenibilidad, se adoptó un Reglamento y Manual de uso y funcionamiento del SIMORE. La

Oficina de la Asesora continúa brindando apoyo para la consolidación de esta buena práctica, la formación y la actualización de información para la elaboración de informes, en cuyos procesos también participa la Secretaría de Acción Social. Esta cooperación se ha venido desarrollando con recursos del presupuesto anual de la Asesora y cuenta también con el apoyo del Fondo para implementación del EPU.

Ficha práctica N° 2: Mecanismos de Derechos Humanos

Objetivos del Taller

- Conocer los mecanismos de Derechos Humanos y utilizar el SIMORE.
- Analizar el rol que la Secretaría de Acción Social debe cumplir como garante de derechos, en la implementación de las recomendaciones internacionales en materia de pobreza.

Agenda Básica para taller

Hora de Inicio	Hora de Finalización	Actividad
08:30	08:45	Apertura. Expectativas de los participantes.
08:45	09:15	¿Cuáles son los mecanismos de protección de derechos humanos?.
09:15	10:15	Experiencias de la Secretaría de Acción Social en el manejo del SIMORE como coordinador de la Mesa Pobreza.
10:15	10:40	Receso.
10:40	12:00	Trabajo en grupos. Utilización del SIMORE a través del uso de los filtros del sistema y selección de las recomendaciones en donde la SAS es indicada como institución responsable del seguimiento. Seleccionar preferentemente aquella recomendación en donde no se encuentre aún información o carga de seguimiento publicada, para un momento de reflexión.
12:00	12:30	Almuerzo.
12:30	13:30	Plenaria. Presentación de trabajo de grupos.
13:30	14:00	Síntesis de la Jornada y Evaluación del Taller.

Bases Teóricas y Conceptuales

Órganos de Tratados

Los órganos creados en virtud de los tratados son los Comités, integrados por expertos y expertas independientes, que vigilan la implementación de los tratados internacionales de derechos humanos a nivel nacional por parte de los Estados. Los Comités son creados de acuerdo con las disposiciones establecidas en el tratado objeto de su vigilancia.

Hay nueve órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos que supervisan la aplicación de los principales tratados internacionales de derechos humanos.

Procedimientos especiales

Son mecanismos establecidos por el Consejo de Derechos Humanos para hacer frente a situaciones concretas en los países o a cuestiones temáticas en todo el mundo. Actualmente, hay 39 mandatos temáticos y 14 mandatos por país. La Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos sirve como secretaría técnica a estos mecanismos facilitándoles el personal, el apoyo logístico y de investigación necesario para el desempeño de sus mandatos.

Examen Periódico Universal (EPU)

El EPU es un proceso intergubernamental más reciente ante el Consejo de Derechos Humanos de la ONU, creado con el objeto de mejo-

rar la situación de derechos humanos en el terreno de cada uno de los 193 Países miembros de la ONU y compartir las buenas prácticas institucionales en la protección y garantía de los derechos.

Bajo este mecanismo, la situación de derechos humanos de todos los países miembros de la ONU es revisada cada 4 años y medio aproximadamente.

Sistema de Monitoreo de Recomendaciones (SIMORE)

El SIMORE es una herramienta informática parte de un mecanismo inter-institucional que se encuentra instalada en el portal oficial del Ministerio de Relaciones Exteriores de Paraguay. Tiene como objetivo principal permitir el acceso a la información actualizada sobre las recomendaciones internacionales formuladas a Paraguay en materia de derechos humanos y las acciones que está desarrollando el Estado, vinculadas al cumplimiento y la implementación de dichas recomendaciones.

La herramienta informática representa un esfuerzo por establecer progresivamente una institucionalidad en derechos humanos, así como para seguir trabajando políticas públicas que respondan a las exigencias y necesidades de la población y permita garantizarles una vida digna con derechos.

El SIMORE facilita el registro periódico de información y, consecuentemente, la elaboración de eventuales informes sobre derechos humanos. Al mismo tiempo, pone a disposición del público información sobre la actividad del Estado con transparencia.

Guía de materiales básicos

Acceso a internet y enlace al SIMORE: <http://www.mre.gov.py/mdhpy/Buscador/Home>

También desde la página: <http://www.hchr.org.py/>

Metodología y actividades sugeridas

Actividades previas al taller:

Mapeo de las instituciones públicas y privadas relacionadas con la promoción, protección y defensa de los derechos humanos existentes en el Municipio, el Departamento o en el territorio social de intervención.

Consultar el SIMORE sobre las recomendaciones al Paraguay en la temática específica.

Materiales:

Tarjetas con preguntas sobre los distintos mecanismos de derechos humanos y papelógrafos.

Ejercicio grupal # 1:

Forme grupos de trabajo de 5-6 integrantes cada uno. Solicite que ingresen a la página Web en donde se encuentra alojado el SIMORE para realizar búsquedas específicas, por ejemplo: 1. Recomendaciones relacionadas al tema de pobreza; 2. Recomendaciones relacionadas con Pueblos Indígenas; 3. Recomendaciones relacionadas con los Derechos de las Mujeres; 4. Recomendaciones relacionadas con mujeres indígenas en situación de pobreza.

Posteriormente asigne a cada grupo, una recomendación específica para el siguiente análisis: ¿Cuál es el tipo de seguimiento que ha realizado el Estado del Paraguay sobre dicha Recomendación? Analizar fortalezas y debilidades en el seguimiento a dicha Recomendación.

Finalmente, pregunte: ¿De qué manera la Secretaría de Acción Social puede mejorar la utilización institucional del SIMORE?

Ayudas Audiovisuales

Se sugiere utilizar presentaciones en *Power point* basadas en el presente manual.

Tutorial del SIMORE disponible en

<http://www.mre.gov.py/mdhpy/Buscador/Home>

Capítulo III

**Políticas públicas
de reducción de la
pobreza con enfoque
de derechos humanos**

Capítulo III - Políticas públicas de reducción de la pobreza con enfoque de Derechos Humanos

El presente capítulo hace una introducción sobre el enfoque basado en derechos humanos en las políticas públicas, para que a partir de ello, se permita un análisis sobre el proceso de construcción histórica del desarrollo de políticas públicas de reducción de la pobreza en Paraguay.

El enfoque que se incorpora supone el acento en los derechos de las personas o grupos más excluidos o en mayor situación de riesgo, lo cual es central para entender las relaciones de poder, el desarrollo y los derechos humanos.

Además, proporciona como referencia a los/las formadores un conjunto de atributos fundamentales para incorporar de manera operativa en el diseño de las herramientas técnicas el enfoque de derechos humanos. Esto permitirá igualmente una capacidad de análisis de las desigualdades que se encuentran en el centro de los problemas de desarrollo y corregir las prácticas discriminatorias.

Estrategias para la reducción de la pobreza y Derechos Humanos

El enfoque basado en los derechos humanos es un marco conceptual para el proceso de desarrollo humano que desde el punto de vista normativo está basado en las normas internacionales de derechos humanos y desde el punto de vista operacional está orientado a la promoción y la protección de los derechos humanos. Su propósito es analizar las desigualdades que se encuentran en el centro de los problemas de desarrollo y corregir las prácticas discriminatorias y el injusto reparto del poder que obstaculizan el progreso en materia de desarrollo.

En un enfoque de derechos humanos, los planes, las políticas y los procesos de desarrollo están anclados en un sistema de derechos y de los correspondientes deberes establecidos por el derecho internacional. Ello contribuye a promover la sostenibilidad de la labor de desarrollo, potenciar la capacidad de acción efectiva de la población, especialmente de los grupos más vulnerables, para participar en la formulación de políticas y hacer res-

ponsables a los que tienen la obligación de actuar.

En este sentido, el enfoque basado en los derechos humanos busca con frecuencia el logro de los mismos objetivos que los actuales enfoques de desarrollo, por ejemplo los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), pero pone igual atención a los procesos elegidos para lograr los objetivos. Mucha gente cree que, por ejemplo, los ODM requieren un trabajo para alcanzar los resultados, pero una inclusión del enfoque de derechos implica que los principios de derechos humanos representan condiciones para el proceso que se desarrolla hacia el logro de los mismos. Entre estos principios, se destacan la igualdad y no discriminación, la participación e inclusión, la transparencia, y la rendición de cuentas y el estado de derecho. Este enfoque pone el acento en los derechos de las personas o grupos más excluidos o en mayor situación de riesgo, lo cual es central para entender las relaciones de poder, el desarrollo y los derechos humanos.

Aunque no existe una receta universal para el enfoque basado en los derechos humanos, los organismos de las Naciones Unidas han acordado un conjunto de atributos fundamentales:

- Cuando se formulen las políticas y los programas de desarrollo, el objetivo principal deberá ser la realización de los derechos humanos.
- Un enfoque basado en los derechos humanos identifica los problemas y las causas básicas, dando debida atención a las relaciones de poder, discriminación, desigualdad, etnicidad, edad, género, etc.
- Identifica a los titulares de derechos y aquello a lo que tienen derecho, y a los correspondientes titulares de deberes y las obligaciones que les incumben, y procura fortalecer la capacidad de los titulares de derechos para reivindicar éstos y de los titulares de deberes para cumplir sus obligaciones.
- Identifica igualmente las brechas de capacidades más importantes de los titulares de derechos que restringen sus posibilidades de reclamar sus derechos, así como las deficiencias de capacidad más importantes de los titulares de deberes para cumplir con sus obligaciones en esta materia.
- Los principios y las normas contenidos en los tratados internacionales de derechos humanos deben orientar toda la labor de cooperación y programación del desarrollo en todos los sectores y en todas las fases del proceso de programación. En este marco, el monitoreo y la evaluación de las políticas y programas, por ejemplo a través de indicadores de derechos humanos, permite identificar en qué dimensión han mejorado esos déficits de capacidades y brechas, y consecuentemente la realización de los derechos humanos por parte de la población, y particularmen-

te de la que se encuentra en mayor situación de vulnerabilidad, discriminación o exclusión.

Situación de la Pobreza y las estrategias de reducción de la pobreza en Paraguay (2005-2014)

Contexto general de la evolución de la pobreza en el país

Según datos de la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos, en 2008, el 37.9% de la población (2.324.556 personas) vivía en condiciones de pobreza. De estas, el 19% vivía en condiciones de pobreza extrema (1.165.384 personas) y un 18.9% (1.159.173 de personas) vivía en condiciones de pobreza no extrema²³. En dicho año, el 40% más pobre de la población recibía apenas el 11% del total de ingresos del país, mientras que el 10% más rico concentraba algo más del 40% de la riqueza generada por la economía²⁴.

Para 2010, según los resultados de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH), en términos absolutos unos 2.197.000 paraguayos y paraguayas vivían en la pobreza, lo que representa el 34,7 % de la población. La pobreza extrema se acentuaba más en el área rural con un 32,4%. El coeficiente de Gini (medida de la des-

igualdad del ingreso) aumentó de 0,487 a 0,512 (2009-2010).

Datos oficiales indican que entre 2003-2011 la pobreza total cayó 12 puntos pasando del 44% a un 32.4%; mientras que pobreza extrema solo disminuyó en 3 puntos porcentuales; pasando del 21.2% a un 18%. Entre 2011-13, la pobreza total cayó 8 puntos, pasando de 32.4% a un 23.9%; y la pobreza extrema pasó de un 18% a 10.2%. Este descenso en los índices de pobreza se debió en gran medida a la confluencia de 4 factores: 1. El crecimiento de los ingresos de los hogares, totales y de los más pobres; 2. Los ingresos laborales como motor (Q1 ~75%), transferencias privadas y públicas también; 3. Una mayor participación laboral; y 4. Estabilidad de precios de alimentos²⁵.

Conforme a los resultados de la Encuesta Permanente de Hogares 2014²⁶, la población paraguaya considerada en situación de pobreza representa 22,6% del total de habitantes del país, lo que significa que alrededor de 1 millón 500 mil personas residen en hogares cuyos ingresos son inferiores al costo de una canasta básica de consumo, estimado para dicho año.

En el área rural, la pobreza total afecta en el mismo año al 32,0% de su población, mientras que el área urbana presenta una

23 Gobierno de la República del Paraguay. Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos. Estadísticas Recientes sobre Pobreza. Encuesta Permanente de Hogares 2007. Asunción, Paraguay, Agosto, 2008.

24 Gobierno de la República del Paraguay. Equipo Económico Nacional. Plan Estratégico Económico y Social –PEES– 2008-2013. Propuestas para un crecimiento económico con inclusión social en Paraguay. Paraguay, 2008. Pp.138.

25 Gobierno de la República del Paraguay. Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social (STP). Paraguay: Plan Nacional de Desarrollo 2030. Presentación Ejecutiva. Asunción, Paraguay. 46 pp.

26 Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos. Resultados de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) 2014. Asunción, Paraguay, Marzo 2014. Disponible en http://www.dgeec.gov.py/register/bases%20EPH2014/boletin_de_pobreza_2014.pdf Consultado el 31/03/2015 a las 02:32 p.m.

menor proporción de habitantes viviendo en condiciones de pobreza (16,2%). La mayor cantidad de población en situación de pobreza se encuentra en el área rural, albergando alrededor de 870 mil personas en tal situación, en tanto que en el área urbana el número de pobres suma 659 mil personas aproximadamente (24% más pobres en el área rural respecto a la urbana). En consecuencia, en el ámbito rural la pobreza es más extendida tanto en incidencia como en cantidad absoluta.

La población en situación de extrema pobreza (ingreso mensual que no logra cubrir el costo de una canasta mínima de consumo alimentario), llega a 710 mil personas aproximadamente, siendo mayor la proporción en el área rural (19,2% de sus habitantes) que en el área urbana (4,6% de la población urbana). Asunción y Central Urbano constituye el área con menor proporción de pobres extremos 3,5%. El mayor número de pobres extremos se encuentra en el área rural, albergando a aproximadamente 523 mil de ellos (74% de los pobres extremos). El área rural es la más afectada por la indigencia, tanto en incidencia (porcentaje) como en valores absolutos (cantidad de personas)²⁷.

Breve síntesis del contexto de las políticas públicas relacionadas con la reducción de la pobreza implementadas en el país

En el mes de septiembre del 2000, Paraguay se comprometió a nivel internacional con el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Estos Objetivos establecen metas específicas para mejorar las condiciones de vida de la población mundial para el 2015 y, específicamente, para la reducción de la pobreza y el hambre.

En el 2003, en el país se estableció una Estrategia Nacional para la Reducción de la Pobreza, (ENREP), la cual buscaba garantizar el acceso de las familias en extrema pobreza a las prestaciones básicas para mejorar su calidad de vida en alimentación, salud, educación, habitabilidad, apoyo familiar y otros. La Estrategia Nacional para la Reducción de la Pobreza es la segunda política social que tiene carácter de política de estado, luego de la Reforma Educativa impulsada por el Sector Educativo²⁸.

En agosto del 2003, el Programa de Gobierno llamado “Agenda para un País mejor”, contemplaba cuatro objetivos

27 Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos. Resultados de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) 2014. Asunción, Paraguay, Marzo 2014. Disponible en http://www.dgeec.gov.py/register/bases%20EPH2014/boletin_de_pobreza_2014.pdf Consultado el 31/03/2015 a las 02:32 p.m.

28 Se dice de una política pública que es un política de estado cuando la misma trasciende los gobiernos, es decir, cuando en el tiempo, a pesar de cambios de signo político en la esfera del Poder Ejecutivo, la política sigue siendo implementada, es decir, hay cierto consenso entre los distintos actores políticos que dicha política es necesaria para el país, por lo que trasciende los signos ideológicos de los partidos políticos. Si bien varios de los programas establecidos en la ENREP se empezaron a poner en marcha desde fines del 2005, la misma fue aprobada por Decreto Presidencial Nº 8.152 del 8 de septiembre de 2006. Gobierno de la República del Paraguay. Secretaría de Acción Social- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Estrategia Nacional de Reducción de la Pobreza y la Desigualdad. “Jahapo’o Teko Asy”. Asunción, Noviembre, 2003.

estratégicos y los desarrollaba en 14 ejes programáticos. Los objetivos estratégicos eran²⁹:

- Recuperar la confianza en las Instituciones del Estado y sus representantes.
- Promover la participación activa de la ciudadanía para la construcción de las instituciones de la democracia.
- Reactivar la economía y generar empleo dentro de un nuevo modelo de desarrollo sustentable sostenible.
- Combatir la pobreza, la corrupción y la inseguridad.

A finales del 2004 se comenzó a implementar el Plan de Crecimiento Económico con Equidad 2011, elaborado por el Ministerio de Hacienda y en el que se proponían acciones orientadas al cumplimiento de los ODM. En este contexto y a través de la Secretaría de Acción Social, se destaca la implementación de la Red de Protección Social y otra serie de programas sociales orientados a los grupos en situación de extrema pobreza.

A finales del 2004 se comenzó a implementar el Plan de Crecimiento Económico con Equidad 2011, elaborado por el Ministerio de Hacienda y en el que se proponían acciones orientadas al cumplimiento de los ODM. En este contexto y a través de la Secretaría de Acción Social se destaca la implementación de la Red de Protección Social y otra serie de programas sociales orientados a los grupos en situación de extrema pobreza en el país.

Posteriormente, se estableció que para la implementación de la ENREP se articularían acciones, recursos y funciones de las instituciones incluidas en el Gabinete Social³⁰, la Dirección del Plan de la Estrategia de Lucha contra la Pobreza (DIPLANP) y la Secretaría Técnica de Planificación.

En el 2005, el gobierno de Paraguay seleccionó 66 distritos a ser priorizados para la intervención de programas de lucha contra la pobreza, a través del Índice de Priorización para la Localización de la Inversión Social –PIPLEX-; posteriormente dicho Índice pasó a llamarse únicamente IPG –Índice de Priorización Geográfica. Es en este momento cuando se pone en marcha la Red de Protección Social a través de tres programas: 1. Programa Fami-

29 Las 14 áreas temáticas definidas como prioritarias fueron: 1. Modernización de la Administración Pública; 2. Entorno económico confiable y predecible para la inversión; 3. Crecimiento económico sostenible; 4. Revolución educativa para mejorar el capital humano; 5. Prioridades y políticas de salud; 6. Obras públicas y construcción de viviendas económicas; 7. Energía para el desarrollo; 8. Defensa del Medio Ambiente; 9. Proyección externa y nuevo relacionamiento internacional; 10. Desarrollo de nuevos espacios: Estado y Sociedad; 11. Derechos Humanos; 12. Combate a la pobreza y a la exclusión social; 13. Lucha contra la corrupción; 14. Modernización de las fuerzas de Seguridad. Gobierno de la República del Paraguay. Presidencia de la República. Secretaría Técnica de Planificación-Secretaría General de la Presidencia. Por un País Mejor. 100 días. Primer Informe de Gestión de Gobierno. Agosto-Noviembre 2003. 140 pp.

30 El Gabinete Social fue creado en el año 2003. En el 2006 las funciones del Gabinete Social, fueron ampliadas a través del Decreto Nro. 6.601 el que establece que es el "organismo coordinador de las políticas y los programas sociales del gobierno". El mismo estaba integrado por catorce ministerios y secretarías con rango ministerial. En el año 2009 a través del Decreto Presidencial N° 1799 del 14 de abril de 2009 se reestructura el Gabinete Social. Se define ahora al Gabinete Social como el organismo de carácter Técnico Político de la Presidencia de la República, por medio del cual el Poder Ejecutivo dirige los procesos de definición, instalación, monitoreo y evaluación de las Políticas Sociales de Gobierno. Con ello se pretende aumentar la coordinación, articulación y complementariedad de las políticas sociales en general y a nivel territorial en particular.

lias (*Tekoporá*), el cual tiene por objetivo mitigar y superar las condiciones sociales adversas de la población paraguaya en extrema pobreza y prevenir su transmisión intergeneracional a través de la entrega de bonos solidarios a cambio del cumplimiento de corresponsabilidades dirigidas a fortalecer el capital humano y social de las familias que se integran al programa (transferencia condicionada de complemento al ingreso). 2. El Programa ABRAZO, atendiendo al compromiso del Estado con la Erradicación Progresiva del Trabajo Infantil en las calles, su área de influencia inicial fue en Asunción y municipios del Departamento Central³¹. 3. El Programa específico para Puerto Casado (ÑOPYTYVO) implementado desde el 2005 y desarrollado en Puerto La Victoria (ex Puerto Casado), Departamento de Alto Paraguay, atendía a aproximadamente 500 familias en situación de vulnerabilidad.

A partir del 2005, también se inicia la implementación del Programa de Alimentación y Nutrición (PROAN), destinado a reducir los índices de desnutrición materna-infantil de poblaciones en situación de vulnerabilidad, en 17 distritos: San Estanislao, Santa Rosa del Aguaray, San Juan Nepomuceno, Buena Vista, Avaí, Coronel Oviedo, Caaguazú, Caazapá, San Pedro del Ycuamandyyú, Curuguaty, Unión,

Guayaibí, Yuty, Tavaí, Yhú, Capiibary y Francisco Caballero Álvarez³². En agosto del 2008, el siguiente gobierno comienza estableciendo como una de sus prioridades la profundización de las políticas sociales, sobre todo aquellas relacionadas con la lucha contra la pobreza y la reducción de las desigualdades.

Se estableció el Plan Estratégico Económico-Social 2008-2013 (PEES), el que tuvo como objetivo principal el mejorar las condiciones de vida de todos los habitantes del país, sin exclusiones. Para alcanzar esto el gobierno se propuso orientar las acciones para lograr los siguientes objetivos estratégicos³³: 1. Proseguir el crecimiento económico con mayor generación de empleo; 2. Fortalecer las instituciones del Estado para mejorar la eficacia de las políticas públicas; 3. Aumentar y mejorar la inversión en áreas sociales, fundamentalmente en educación y salud, focalizando el gasto público en el combate contra la pobreza extrema; 4. Alentar la diversificación de la estructura productiva, preservando el medio ambiente y logrando mejorar el aprovechamiento de los recursos energéticos y humanos disponibles

31 El Programa Abrazo se inició en el 2008, por Decreto Presidencial No. 869 (diciembre 2008), el Programa Abrazo pasó de la Secretaría de Acción Social a la Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia; y amplió su ámbito de influencia a ciudad del Este y apoyo a Municipios de Concepción, Caaguazú y Encarnación.

32 La implementación del Programa Nacional de Asistencia Alimentaria Nutricional (PROAN) corresponde al Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, originalmente a través del Instituto Nacional de Alimentación y Nutrición (INAN), aunque posteriormente el PROAN se volvería un ente casi autónomo, con vida propia. Este programa tenía y aún tiene como meta reducir el porcentaje de desnutrición de niños y niñas menores a 5 años y de mujeres embarazadas inicialmente en 31 distritos de cinco departamentos del país. Gobierno de la República del Paraguay. Presidencia de la República. Secretaría Técnica de Planificación-Secretaría General de la Presidencia-Secretaría Privada de la Presidencia. Informe Presidencial al Congreso de la Nación. Julio 2005. 90 Pp.

33 Gobierno de la República del Paraguay. Equipo Económico Nacional. Plan Estratégico Económico y Social –PEES– 2008-2013. Propuestas para un crecimiento económico con inclusión social en Paraguay. Paraguay, 2008. Pp.138.

en el país; 5. Impulsar la participación de la sociedad civil y del sector privado en la economía para fortalecer las micro y pequeñas empresas; 6. Armonizar y coordinar las acciones del gobierno para apoyar el desarrollo regional descentralizado.

El Gobierno ha establecido el Programa Sembrando Oportunidades, cuyo trabajo en la erradicación de la pobreza ha priorizado 14 departamentos, 70 municipios y 120 comunidades rurales.

Se estableció el Plan Estratégico Económico-Social 2008-2013 (PEES), el que tuvo como objetivo principal el mejorar las condiciones de vida de todos los habitantes del país, sin exclusiones.

A través del Gabinete Social, se formuló la propuesta de Política Pública: Paraguay para Todos y Todas 2010 -2020³⁴, instrumento que buscó articular una serie de iniciativas y recursos para atender las demandas de la población y la generación de oportunidades para el ejercicio y goce de los derechos de los ciudadanos paraguayos. En el marco de dicha política se diseñó un Sistema de Protección Social denominado “Saso Pyahu”, como una estrategia de abordaje para mitigar y superar la pobreza extrema, a través del establecimiento de un conjunto de políti-

cas públicas orientadas a reducir la vulnerabilidad y mejorar la calidad de vida de las familias, principalmente de los municipios más pobres.

La propuesta de gobierno incluía los siguientes programas emblemáticos: Programa *TEKOPORA*; Programa *ABRAZO*; Unidades de Salud de la Familia; *Paraguay Lee y Escribe* – Alfabetización de personas jóvenes y adultas; Inclusión a las personas en el ejercicio de su derecho a la identidad; Programa Nacional de Seguridad Alimentaria para la Agricultura Familiar; *Ñamba’apo Paraguay* - Programa de Trabajo Temporal; Mejora de las condiciones de habitabilidad; Abastecimiento de agua y saneamiento en comunidades urbanas, rurales e indígenas; Reforma Agraria Integral; Territorio, participación y desarrollo: pueblos indígenas aseguran su territorio.

El gobierno del periodo (2013-2018) ha declarado como eje fundamental de su gobierno “la reducción de la pobreza, así como a la promoción de la inclusión y equidad social”. El mismo constituirá el instrumento rector para orientar un adecuado proceso de toma de decisiones, una racional asignación de recursos y una ordenada gestión de Gobierno³⁵.

A través del Decreto N° 291/2013 se ha dispuesto que *los Ministerios y Secretarías*

34 Gobierno de la República del Paraguay. Gabinete Social. Paraguay Para Todos y Todas. Propuesta de Política Pública para el Desarrollo Social 2010-2020. Paraguay, 2010. Pp.129.

35 Gobierno de la República del Paraguay. Presidencia de la República del Paraguay. Ministerio del Interior. Decreto No. 291 “Por el cual se declara como Prioridad Nacional del gobierno la meta “Reducción de la Pobreza” y se encarga a la Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social (STP) la elaboración e implementación del Programa de Reducción de Pobreza”. Asunción, 13 de septiembre del 2013. 4 pp.

*del Poder Ejecutivo se aboquen de manera prioritaria, sin perjuicio de las funciones que les atribuyen las Leyes y Decretos orgánicos respectivos, a ejecutar e implementar las acciones del “Programa Nacional de Reducción de Pobreza”, y sin que lo dispuesto afecte sus estructuras orgánicas*³⁶.

Para el cumplimiento de dichas acciones, el Gobierno ha establecido el *Programa Sembrando Oportunidades*, cuyo trabajo en la erradicación de la pobreza ha priorizado 14 departamentos, 70 municipios y 120 comunidades rurales. Las estrategias centrales de dicho Programa son³⁷:

- Enfoque de precisión, sobre un listado de personas en situación de pobreza extrema previamente identificadas.
- Centralidad de la inclusión productiva.
- Enfoque integral social y económico en territorios.
- Incorporación de tecnología de avanzada para el seguimiento en tiempo real, geo-referenciado.
- Gestión efectiva de redes inter-institucionales, del sector público y privado.

En el ámbito de la política de inclusión económica, el gobierno pretende modificar la estructura de oportunidades económicas para la población en situación de pobreza, específicamente otorgando y generando bases para la creación del empleo, el mejoramiento de ingresos,

el establecimiento e incremento de activos, la capacitación laboral, la planificación de negocios y el mejoramiento tecnológico, oportunidades de mercado, diversificación productiva, formación y/o consolidación del grupo emprendedor y servicios financieros.

La pobreza es “una condición humana que se caracteriza por la privación continua o crónica de los recursos, la capacidad, las opciones, la seguridad y el poder necesarios para disfrutar de un nivel de vida adecuado y de otros derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales. Comité DESC 2001.

Este Gobierno también ha establecido el Plan Nacional de Desarrollo (PND), para el período 2014–2030. El PND cuenta con tres ejes estratégicos y cuatro ejes transversales que articulan las políticas y lineamientos específicos de los distintos sectores, con las metas respectivas³⁸. Dichos ejes estratégicos y líneas transversales son las siguientes:

Ejes estratégicos:

1. **Reducción de la pobreza y desarrollo social:** este eje está relacionado a la capacidad de la sociedad paraguaya para cubrir las necesidades humanas básicas de sus ciudadanos y comunidades.

³⁶ Gobierno de la República del Paraguay. Presidencia de la República del Paraguay. Ministerio del Interior. Decreto No. 291 op. cit.

³⁷ Gobierno de la República del Paraguay. Programa Nacional de Reducción de la Pobreza. Sembrando Oportunidades. Asunción, Paraguay, 44 pp.

³⁸ Gobierno de la República del Paraguay. Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social (STP). Paraguay: Plan Nacional de Desarrollo 2030. Versión 9 de mayo 2014. Asunción, Paraguay. 108 pp.

2. **Crecimiento económico inclusivo:** acelerar el ritmo de crecimiento y la diversificación productiva, promoviendo la participación de todos los agentes económicos y compartiendo los dividendos del crecimiento principalmente con el 40 por ciento de la población de menores ingresos.
 3. **Inserción de Paraguay en el mundo en forma adecuada:** posicionar y mejorar la imagen país, fortalecer la participación nacional en los procesos de integración y en los foros internacionales, mejorar la asignación de recursos, e incorporación de conocimiento.
- **Ordenamiento territorial:** definir a mediano y a largo plazo un modelo de ocupación y organización del territorio paraguayo, señalando las acciones territoriales necesarias para su adecuado funcionamiento.
 - **Sostenibilidad ambiental:** disminuir los desequilibrios ambientales propios de la actividad económica y los asentamientos humanos.

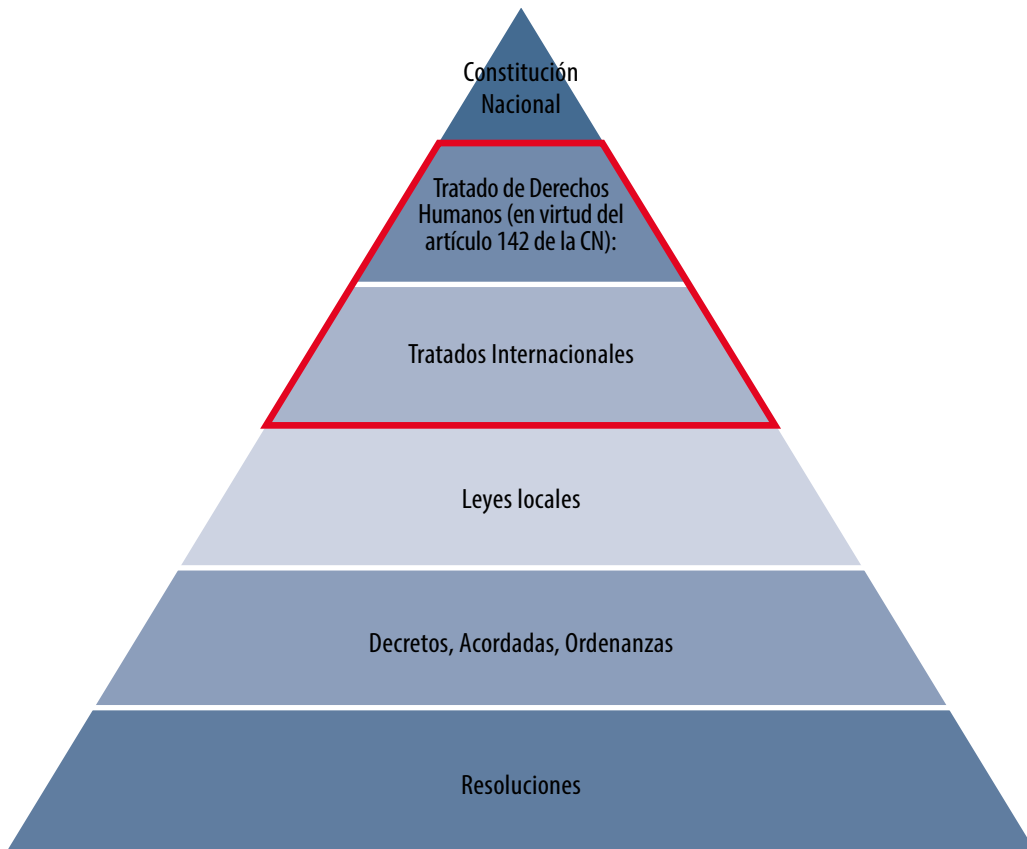
Líneas transversales:

- **Igualdad de oportunidades:** nivelar el terreno de juego para todos desde el comienzo de sus vidas, para que las circunstancias como el género, la etnicidad, el lugar de nacimiento, o el entorno familiar, que están fuera del control personal, no ejerzan influencia sobre las oportunidades de vida de una persona.
 - **Gestión Pública transparente y eficiente:** satisfacer las necesidades de la población, coordinando las áreas funcionales para eliminar la fragmentación de tareas, optimizando los recursos, ofreciendo información veraz y actualizada de todos los actos de gestión pública de interés para la sociedad.
- Además de estas políticas de referencia, que son aplicadas y encaminadas a la erradicación de la pobreza y pobreza extrema en Paraguay, resulta importante señalar que existe un marco legal apropiado que permite a las autoridades nacionales avanzar e ir más allá de éstas en el cumplimiento de estándares de derechos humanos y tomar igualmente de referencia otros documentos nacidos de prácticas y guías operacionales de los diferentes Estados. Así, además de las leyes paraguayas, se cuenta con documentos técnicos que pueden orientar la adopción de medidas administrativas o de cualquier carácter, fortaleciendo las estrategias nacionales.
- Si bien se ha señalado en capítulos anteriores las normativas que son claves para el encuadre legal vigente de las acciones

Políticas públicas de reducción de la pobreza con enfoque de derechos humanos: Fundamentos basados en normas y principios

políticas, se presenta un esquema de prelación u orden de importancia desde la

cúspide hasta la base de la pirámide donde se incluyen principios de referencia:



Además de los tratados vinculantes que forman parte del derecho positivo paraguayo, a través de las ratificaciones por parte del Estado, la comunidad internacional ha adoptado instrumentos no vinculantes que sirven como guía interpretativa al momento de elaborar políticas públicas con enfoque de derechos, tal como los Principios Rectores de Naciones Unidas sobre Pobreza y derechos Humanos y la Recomendación 202 de la OIT sobre "Piso mínimo de protección social", entre otros.

Por su vinculación con el contenido del presente capítulo, ya que se constituyen en el fundamento para el diseño e implementación de políticas públicas de erradicación de la pobreza con enfoque de derechos, se detallan los Principios Rectores de las Naciones Unidas sobre la Extrema Pobreza y los Derechos Humanos y el Documento de la Organización Internacional del Trabajo OIT N° 202 del piso de protección social:

Principios Rectores de las Naciones Unidas sobre la Extrema Pobreza y los Derechos Humanos³⁹

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales declaró en 2001 que la pobreza es “una condición humana que se caracteriza por la privación continua o crónica de los recursos, la capacidad, las opciones, la seguridad y el poder necesarios para disfrutar de un nivel de vida adecuado y de otros derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales”⁴⁰.

La extrema pobreza, a su vez, ha sido definida como “una combinación de escasez de ingresos, falta de desarrollo humano y exclusión social”⁴¹, en que una falta prolongada de seguridad básica afecta a varios ámbitos de la existencia al mismo tiempo, comprometiendo gravemente las posibilidades de las personas de ejercer o recobrar sus derechos en un futuro previsible⁴².

Las personas que viven en la pobreza tropiezan con enormes obstáculos, de índole física, económica, cultural y social, para ejercer sus derechos. En consecuencia, sufren muchas privaciones que se relacionan entre sí y se refuerzan mutuamente —como las condiciones de trabajo peligrosas, la insalubridad de la vivienda,

la falta de alimentos nutritivos, el acceso desigual a la justicia, la falta de poder político y el limitado acceso a la atención de salud—, que les impiden hacer realidad sus derechos y perpetúan su situación de pobreza. Las personas sumidas en la extrema pobreza viven en un círculo vicioso de impotencia, estigmatización, discriminación, exclusión y privación material que se alimentan mutuamente⁴³.

El Consejo de Derechos Humanos aprobó los Principios Rectores sobre la Extrema Pobreza y los Derechos Humanos, por consenso a través de su Resolución 21/11, en setiembre de 2012. Su contenido fue debatido y perfeccionado durante más de una década de consultas con los Estados, las organizaciones de la sociedad civil, las agencias de las Naciones Unidas y las comunidades que viven en la pobreza. El proyecto final fue preparado por la Relatora Especial de las Naciones Unidas sobre la Extrema Pobreza y los Derechos Humanos, y presentado en su informe al Consejo de Derechos Humanos durante su 21° período de sesiones⁴⁴.

Los Principios Rectores que aquí se exponen se basan en la premisa de que erradicar la extrema pobreza es no solo un deber moral, sino también una obligación jurídica en el marco de la normativa internacional de derechos humanos vigente⁴⁵. La puesta en práctica de los Principios Rectores debe considerarse,

39 Naciones Unidas, Derechos Humanos, 2012. Proyecto final de los Principios Rectores sobre la extrema pobreza y los derechos humanos, presentado por la Relatora Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos, Magdalena Sepúlveda Carmona. A/HRC/21/39. Disponible en http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Poverty/A-HRC-21-39_sp.pdf

40 (E/C.12/2001/10, párr. 8).

41 (A/HRC/7/15, párr. 13)

42 (E/CN.4/Sub.2/1996/13).

43 Principios rectores sobre la extrema pobreza y los derechos humanos.

44 A/HRC/21/39

45 Ídem

pues, como parte de las obligaciones que tienen los Estados en virtud del derecho internacional, se basan en una visión relacional y multidimensional de la pobreza, que reconoce que el empoderamiento de las personas que viven en ella debe ser a la vez un medio para hacer efectivos los derechos de las personas en situación de pobreza y un fin en sí mismo. La pobreza no es solo una cuestión económica; es un fenómeno multidimensional que comprende la falta tanto de ingresos como de las capacidades básicas para vivir con dignidad. Las personas que viven en la pobreza tienen distintas experiencias y necesidades, y los niveles de pobreza difieren en su intensidad y su duración.

Los Principios Rectores sobre la Extrema Pobreza y los Derechos Humanos son los primeros lineamientos de políticas a nivel mundial, centrados específicamente en los derechos humanos de las personas que viven en situación de pobreza.

Estos principios están destinados a que los gobiernos los utilicen para asegurar que las políticas públicas, incluyendo los esfuerzos para erradicar la pobreza, alcancen a las personas en situación de pobreza y extrema pobreza de la sociedad; respeten y defiendan sus derechos, y tomen en cuenta los significativos obstáculos sociales, culturales, económicos y estructurales que enfrentan las personas que viven en la pobreza para gozar de los derechos humanos. Estos principios

tienen por objetivo ofrecer orientación sobre la forma de aplicar las normas de derechos humanos en los esfuerzos por combatir la pobreza. Están concebidos como un instrumento para diseñar y aplicar políticas de reducción y erradicación de la pobreza, y como una guía para lograr el respeto, la protección y el ejercicio de los derechos de las personas que viven en la extrema pobreza en todos los ámbitos de la política pública.

La estructura del instrumento se presenta de la siguiente manera:

Principios básicos: que incluyen temas como la dignidad, universalidad, indivisibilidad, relación mutua e interdependencia de todos los derechos; disfrute en condiciones de igualdad de todos los derechos humanos por las personas que viven en la extrema pobreza, participación y empoderamiento, entre otros.

Requisitos de aplicación: que incluye la adopción de una estrategia nacional integral para reducir la pobreza y la exclusión social, políticas públicas que otorguen la debida prioridad a las personas que viven en la extrema pobreza, garantía de las instalaciones, los bienes y los servicios necesarios para el disfrute de los derechos humanos estén disponibles y sean accesibles, adaptables, asequibles y de buena calidad, la coherencia de las políticas.

Derechos específicos: con catorce derechos como nivel de vida adecuado; derecho a una alimentación y nutrición ade-

cuadas; derecho al agua y el saneamiento, derecho a una vivienda adecuada; seguridad de la tenencia y prohibición del desalojo forzoso, entre otros. Posteriormente se indican los apartados:

- Obligaciones de asistencia y cooperación internacionales.
- Función de los agentes no estatales, incluidas las empresas.
- Aplicación y vigilancia.
- Interpretación.

Se presentan a continuación dos segmentos principales del instrumento: los principios básicos y los requisitos de aplicación de los mismos a modo de referencia:

Principios Básicos

A. Dignidad, universalidad, indivisibilidad, relación mutua e interdependencia de todos los derechos

La dignidad humana es el fundamento mismo de los derechos humanos, y está inextricablemente vinculada con los principios de la igualdad y la no discriminación. El respeto de la dignidad inherente de las personas que viven en la pobreza, debe ser la base de todas las políticas públicas. Los agentes estatales y los particulares deben respetar la dignidad de todos, evitar la estigmatización y los prejuicios, y reconocer y apoyar los esfuerzos que despliegan quienes viven en la pobreza, para mejorar sus vidas.

La extrema pobreza es una clara ilustración de la indivisibilidad, relación mutua e interdependencia de los derechos humanos, ya que las personas que viven en la pobreza se ven enfrentadas a diario a violaciones de sus derechos económicos, sociales, culturales, civiles y políticos, que interactúan entre sí y se refuerzan mutuamente, con efectos devastadores.

Los Estados deben crear un entorno favorable a la lucha contra la pobreza y la protección de los derechos humanos. Las políticas públicas encaminadas a superar la pobreza deben respetar, proteger y hacer efectivos por igual todos los derechos humanos de las personas que viven en la pobreza. Ninguna política, en ningún ámbito, debe agravar la pobreza o tener un efecto negativo desproporcionado en las personas que viven en ella.

B. Disfrute en condiciones de igualdad de todos los derechos humanos por las personas que viven en la extrema pobreza

La discriminación es a la vez causa y consecuencia de la pobreza. Con frecuencia, la pobreza tiene su origen en prácticas discriminatorias, tanto evidentes como encubiertas. Quienes viven en la pobreza son también objeto de actitudes discriminatorias y estigmatización por parte de las autoridades públicas y los agentes privados precisamente porque están en esta situación. Así pues, las personas que viven en situación de pobreza suelen sufrir varias formas concomitantes de discriminación.

La discriminación es a la vez causa y consecuencia de la pobreza. Con frecuencia, la pobreza tiene su origen en prácticas discriminatorias, tanto evidentes como encubiertas.

Los Estados deben garantizar que las personas que viven en la pobreza sean iguales ante la ley y tengan derechos, sin discriminación, a igual protección legal y a beneficiarse de la ley en igual medida. Los Estados deben revocar o modificar las leyes y reglamentos que menoscaben los derechos, los intereses y los medios de sustento de quienes viven en la pobreza. Deben identificarse y eliminarse todas las formas de discriminación legislativa o administrativa, directa o indirecta, que se basen en la situación económica u otros motivos relacionados con la pobreza.

La igualdad y la no discriminación son obligaciones inmediatas y transversales que deben constituir la base de todas las medidas que adopten todas las partes interesadas en relación con las personas que viven en la pobreza. Esas obligaciones exigen que los Estados identifiquen a los grupos vulnerables y desfavorecidos de la sociedad y concedan prioridad a garantizar que esos grupos disfruten de los derechos humanos en pie de igualdad. Los Estados tienen la obligación de adoptar medidas especiales y positivas para reducir o eliminar las condiciones que causan o contribuyen a perpetuar la discriminación.

Quienes viven en la pobreza tienen el derecho de ser protegidos contra el estigma negativo asociado a la situación de pobreza. Los Estados deben prohibir a las autoridades públicas, tanto nacionales como locales, que estigmaticen o discriminen a las personas que viven en la pobreza, y deben adoptar todas las medidas adecuadas para modificar las pautas socioculturales con vistas a eliminar los prejuicios y los estereotipos. Los Estados deben establecer programas educativos, en particular para los funcionarios públicos y los medios de comunicación, que promuevan la no discriminación de las personas que viven en la pobreza.

Deben adoptarse medidas positivas para garantizar la igualdad de hecho de las personas que viven en la pobreza. Esas medidas deben incluir instrumentos legislativos, ejecutivos, administrativos, presupuestarios y reguladores, y políticas, programas y medidas afirmativas concretas en los ámbitos vulnerables a la pobreza, como el empleo, la vivienda, la alimentación, la seguridad social, el agua y el saneamiento, la salud, la educación, la cultura y la participación en la vida pública.

C. Igualdad entre hombres y mujeres

Los Estados tienen la obligación de eliminar la discriminación de hecho y de derecho de la mujer y de adoptar medidas para alcanzar la igualdad entre hombres y mujeres.

La normativa internacional de derechos humanos exige también a los Estados que tomen medidas para eliminar las prácticas culturales y tradicionales nocivas y todas las demás prácticas que se basen en la idea de la inferioridad o la superioridad de uno de los sexos, o en funciones estereotipadas del hombre y la mujer. Esas prácticas aumentan la exclusión social de las mujeres y las niñas, obstaculizan su acceso a los recursos y a la educación y perpetúan la pobreza y la discriminación.

Los Estados deben adoptar medidas enérgicas para combatir la violencia de género. Las mujeres que viven en la pobreza y que son víctimas de la violencia de género tienen dificultades particulares para acceder a la justicia y para liberarse de las relaciones en que son objeto de abusos.

Las mujeres deben tener igualdad de acceso a las oportunidades económicas. Los Estados deben asignar prioridad a ampliar las oportunidades de empleo y de actividades empresariales para las mujeres, promover el trabajo digno y productivo, y mejorar el acceso a las finanzas. Las políticas públicas y los reglamentos laborales deben tener en cuenta las limitaciones de tiempo de las mujeres y permitir que tanto la mujer como el hombre se ocupen del hogar.

Los Estados deben garantizar que la mujer tenga una capacidad legal plena e igual para poseer, controlar y administrar recursos económicos tales como tierras y créditos.

Las mujeres deben disfrutar también de igual acceso al poder para adoptar decisiones. Los Estados deben elaborar mecanismos que acrecienten la participación de las mujeres, incluidas las que viven en la pobreza, en la vida política y los órganos decisorios en todos los niveles.

Las políticas deben promover la igualdad de género en el matrimonio y en las relaciones familiares, y velar por que la mujer pueda adoptar decisiones libres y exentas de restricciones, por ejemplo respecto del número y el espaciamiento de los embarazos, y porque los alimentos y demás recursos se distribuyan equitativamente dentro de la familia.

Las mujeres deben tener garantizadas la igualdad de acceso a los servicios públicos, como la salud, la educación y la protección social, y la igualdad en el mercado laboral, lo que ha de incluir iguales salarios, condiciones de empleo y prestaciones de la seguridad social. En particular, las mujeres y las niñas deben disponer de información y servicios de salud sexual y reproductiva, y de educación en la primera infancia y después de la enseñanza básica.

Los Estados deben articular la igualdad de género como un objetivo de sus políticas, estrategias, presupuestos, programas y proyectos. Deben aumentar los recursos nacionales destinados a la igualdad de género, y prestar atención al empoderamiento económico de la mujer en el contexto del comercio internacional.

D. Derechos del niño y la niña

Dado que la mayoría de los que viven en la pobreza son niños, niñas y adolescentes, y que la pobreza en la infancia es una causa básica de pobreza en la vida adulta, los derechos de los niños y las niñas deben tener prioridad. Incluso períodos breves de privación y exclusión pueden menoscabar de forma dramática e irreversible el derecho del niño a la supervivencia y el desarrollo. A fin de erradicar la pobreza, los Estados deben adoptar medidas inmediatas para combatir la pobreza en la infancia.

Los Estados deben asegurar que todos los niños y niñas tengan igual acceso a los servicios básicos, también dentro del hogar. Como mínimo, los niños y niñas tienen derecho a un conjunto de servicios sociales básicos que comprende una atención de salud de alta calidad, una alimentación adecuada, una vivienda, agua potable y saneamiento, y educación primaria, para que puedan crecer y desarrollar todo su potencial, libres de enfermedades, de malnutrición, del analfabetismo y de otras privaciones.

La pobreza hace que los niños, y en particular las niñas, sean vulnerables a la explotación, el abandono y el maltrato. Los Estados deben respetar y promover los derechos de los niños y niñas que viven en la pobreza, y para ello fortalecer las estrategias y los programas de protección hacia la niñez y asignar los recursos necesarios, concentrándose especialmente

en los niños y niñas excluidos, como los que están en situación de calle, los niños soldados, los que tienen alguna discapacidad, los que han sido víctimas de la trata, los niños cabezas de familia y los que viven en instituciones de acogida, ya que todos ellos corren un riesgo mayor de explotación y malos tratos.

Los Estados deben promover el derecho del niño y la niña a ser escuchado en los procesos de adopción de decisiones que influyen en su vida.

E. Capacidad de actuación y autonomía de las personas que viven en la extrema pobreza

Las personas que viven en la pobreza deben ser reconocidas y tratadas como agentes libres y autónomos. Todas las políticas relacionadas con la pobreza deben apuntar a empoderar a las personas que viven en ella, y deben basarse en el reconocimiento del derecho de esas personas a adoptar sus propias decisiones y respetar su capacidad de alcanzar su propio potencial, su sentido de la dignidad y su derecho a participar en las decisiones que afectan su vida.

F. Participación y empoderamiento

La participación efectiva y fructífera es una afirmación del derecho de todo individuo y grupo a participar en la conducción de los asuntos públicos. Es también una forma de promover la inclusión social y un componente esencial de los esfuer-

zos por combatir la pobreza, entre otras cosas al velar por que las políticas públicas sean sostenibles y estén diseñadas para atender a las necesidades expresadas de los sectores más pobres de la sociedad.

Los Estados deben garantizar la participación activa, libre, informada y provechosa de las personas que viven en la pobreza en todas las fases del diseño, la aplicación, la vigilancia y la evaluación de las decisiones y políticas que las afectan. Para ello es necesario fortalecer la capacidad y ofrecer educación sobre los derechos humanos a las personas que viven en la pobreza, y establecer mecanismos y arreglos institucionales específicos, en distintos niveles de la adopción de decisiones, para superar los obstáculos que se oponen a la participación efectiva de esas personas. Debe ponerse especial cuidado en incluir plenamente a las personas más pobres y más excluidas de la sociedad.

Los Estados deben velar por que los grupos que corren mayor riesgo de caer en la pobreza, como los que están expuestos comúnmente a desventajas y discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, situación económica, nacimiento u otra condición, no solo estén debidamente representados en todos los procesos de adopción de decisiones que los afecten sino que también tengan poder y apoyo para expresar sus opiniones.

Los Estados deben asegurar que los pueblos indígenas, que son particularmente vulnerables a la extrema pobreza, gocen del derecho al consentimiento libre, previo e informado a través de sus propias instituciones representativas respecto de todas las decisiones que conciernan al uso de sus tierras, territorios y recursos por agentes estatales y no estatales.

Los Estados deben también proteger activamente a las personas, las organizaciones comunitarias, los movimientos sociales, los grupos y otras organizaciones no gubernamentales que apoyan y defienden los derechos de quienes viven en la pobreza.

G. Transparencia y acceso a la información

Las personas que viven en la pobreza carecen a menudo de acceso a información crucial sobre las decisiones que afectan su vida. Esto reduce sus ingresos netos, obstaculiza su acceso a los servicios sociales o las oportunidades de empleo y las expone de manera desproporcionada a la corrupción y la explotación.

Los Estados deben velar por que los servicios y programas públicos que afectan a las personas que viven en la pobreza se elaboren y apliquen de manera transparente. Los Estados deben proporcionar información accesible y culturalmente adecuada sobre todos los servicios públicos disponibles para las personas que viven en la pobreza y sobre sus derechos res-

pecto de esos servicios. Esta información debe difundirse activamente por todos los cauces existentes.

Los Estados deben asegurar que las personas que viven en la pobreza disfruten, individualmente o en asociación con otros, del derecho a buscar, recibir e impartir información sobre todas las decisiones que afecten a su vida. Esto comprende el acceso a información sobre cómo hacer efectivos los derechos y las libertades y sobre cómo obtener reparación por las violaciones.

H. Rendición de cuentas

Las personas que viven en la pobreza son vistas a menudo como receptoras pasivas de ayuda del gobierno o de beneficencia, siendo así que, de hecho, son titulares de derechos a quienes los responsables de las políticas y otros funcionarios públicos deben rendir cuentas.

Los Estados deben garantizar que las personas que viven en la pobreza disfruten del derecho a una reparación efectiva a través de mecanismos judiciales, cuasi judiciales, administrativos y políticos ante las acciones y omisiones que menoscaban o pongan en peligro sus derechos humanos, en particular en lo que respecta a la prestación de servicios públicos, los programas de reducción de la pobreza y la asignación de recursos. Las personas que viven en la pobreza deben estar plenamente informadas de los recursos de que disponen, y los mecanismos deben

estar física y económicamente al alcance de todos.

Los Estados deben establecer procedimientos, con inclusión de mecanismos de denuncia adecuados y accesibles, para prevenir, detectar y combatir la corrupción, en particular en los programas sociales y de otra índole que afectan directamente a las personas que viven en la pobreza.

Requisitos de aplicación de los Principios básicos

Los Estados tienen la obligación inmediata de adoptar medidas para hacer plenamente efectivos los derechos económicos, sociales y culturales, y la normativa de derechos humanos exige que en todo momento se garanticen por lo menos los niveles esenciales mínimos de todos los derechos. La normativa internacional de derechos humanos prevé, cuando las limitaciones de recursos así lo exijan, la realización progresiva de algunos aspectos de los derechos económicos, sociales y culturales a lo largo de un período de tiempo y con indicadores bien definidos, pero las medidas regresivas deliberadas solo están permitidas en casos excepcionales y con carácter temporal. En todo momento, los Estados deben poder demostrar que han adoptado medidas concretas para combatir la pobreza y probar que lo han hecho hasta el máximo de los recursos de que disponen, con inclusión de la asistencia y la cooperación internacionales.

Asegurar que quienes viven en la pobreza disfruten al menos de los niveles esenciales mínimos de todos los derechos económicos, sociales y culturales no significa simplemente aplicar de manera más completa las políticas ya existentes. La erradicación de la pobreza requiere políticas que aborden específicamente la situación de quienes viven en ella, mediante un marco completo y coherente que abarque todos los ámbitos de la política pública y la acción política.

A. Los Estados deben adoptar una estrategia nacional integral para reducir la pobreza y la exclusión social

Los Estados deben elaborar y aprobar una estrategia de reducción de la pobreza basada en los derechos humanos que integre activamente a las personas y grupos, especialmente a los que viven en la pobreza, en su diseño y aplicación. La estrategia debe contener puntos de referencia sujetos a plazos y un plan de aplicación bien definido que tenga en cuenta las consecuencias presupuestarias necesarias, y debe designar claramente a las autoridades y organismos responsables de la aplicación y establecer los recursos y mecanismos de denuncia adecuados para los casos de incumplimiento.

B. Los Estados deben velar por que las políticas públicas otorguen la debida prioridad a las personas que viven en la extrema pobreza

Al diseñar y aplicar las políticas públicas y asignar los recursos, los Estados deben

otorgar la debida prioridad a los derechos humanos de los grupos más desfavorecidos, especialmente las personas que viven en la extrema pobreza.

Los Estados deben velar por que en el diseño y la aplicación de las políticas públicas, incluidas las medidas presupuestarias y fiscales, se tengan en cuenta datos desglosados e información actualizada sobre la pobreza.

Los Estados deben asegurarse de que se recauden y utilicen suficientes recursos para hacer efectivos los derechos humanos de las personas que viven en la pobreza. Las políticas fiscales, incluidas las que se refieren a la recaudación de ingresos, las asignaciones presupuestarias y los gastos, deben cumplir con las normas y los principios de derechos humanos, en particular la igualdad y la no discriminación.

Dado el efecto desproporcionado y devastador de las crisis económicas y financieras en los grupos más vulnerables a la pobreza, los Estados deben poner especial cuidado en velar por que las medidas de recuperación de las crisis, incluidos los recortes del gasto público, no nieguen o infrinjan los derechos humanos de esos grupos. Las medidas deben ser amplias y no discriminatorias. Deben asegurar una financiación sostenible de los sistemas de protección social a fin de mitigar las desigualdades y garantizar que los derechos de los individuos y grupos desfavorecidos

y marginados no se vean afectados en medida desproporcionada.

Los recortes en la financiación de los servicios sociales que afecten significativamente a las personas que viven en la pobreza, por ejemplo acrecentando la carga de los cuidados que recaen en las mujeres, deben ser medidas de último recurso y adoptarse solo después de haber considerado seriamente todas las otras opciones de política, incluidas las otras posibilidades de financiación. Los servicios esenciales para que las personas que viven en la pobreza gocen de sus derechos deberían estar bloqueados en los presupuestos nacionales y locales.

C. Los Estados deben garantizar que las instalaciones, los bienes y los servicios necesarios para el disfrute de los derechos humanos estén disponibles y sean accesibles, adaptables, asequibles y de buena calidad

Los Estados tienen obligaciones en relación con el suministro de las instalaciones, los bienes y los servicios necesarios para el disfrute de los derechos humanos. Incluso cuando esas instalaciones, bienes y servicios se proporcionan con la participación del sector privado o de entidades de la sociedad civil, los Estados son responsables de garantizar la calidad, la asequibilidad y la cobertura, y tienen el deber de proteger a las personas contra los abusos cometidos por los proveedores de servicios privados.

Los Estados deberían suprimir los obstáculos a fin de brindar a las personas que viven en la pobreza un acceso adecuado y no discriminatorio a las instalaciones, los bienes y los servicios. Los servicios esenciales para el ejercicio de los derechos humanos, como la atención de salud y la educación, deben estar económicamente al alcance de las comunidades que viven en la pobreza y ser físicamente accesibles en tiempo útil. También debe asegurarse el acceso a la información sobre esos servicios.

Los Estados deben garantizar la asequibilidad de las instalaciones, los bienes y los servicios que necesitan las personas que viven en la pobreza. Nadie debe verse denegado el acceso a servicios esenciales por no tener la posibilidad de pagar. En algunos casos, los Estados deben proporcionar el acceso gratuito; por ejemplo, la educación primaria debe ser obligatoria y estar exenta de costos directos e indirectos.

Los Estados deben asegurar la aceptabilidad y adaptabilidad de las instalaciones, los bienes y los servicios en relación con las necesidades específicas de las personas que viven en la pobreza, teniendo en cuenta las diferencias culturales, las barreras lingüísticas, las necesidades específicas de cada género y la discriminación. En algunos casos, debe prestarse una asistencia adaptada a las necesidades de grupos concretos.

Los Estados deben asegurar que las instalaciones, los bienes y los servicios que utilizan las personas que viven en la pobreza sean de la máxima calidad posible, en particular supervisando la calidad de los proveedores de servicios públicos y privados. Los proveedores deben estar debidamente cualificados y ser conscientes de las necesidades particulares de las personas que viven en la pobreza.

D. Los Estados deben garantizar la coherencia de las políticas

Los Estados deben tener en cuenta sus obligaciones internacionales de derechos humanos al concebir y aplicar todas las políticas, incluidas las políticas tributarias, fiscales, monetarias, ambientales, de comercio internacional y de inversión. Los compromisos de reducir la pobreza que ha asumido la comunidad internacional no deben considerarse aisladamente de las políticas y decisiones internacionales y nacionales, algunas de las cuales pueden generar condiciones que creen, mantengan o aumenten la pobreza, internamente o fuera del propio territorio. Antes de concertar cualquier acuerdo internacional, o de aplicar cualquier medida de política, los Estados deben evaluar si es compatible con sus obligaciones internacionales de derechos humanos.

Por otra parte, un aspecto relevante para el marco de aplicación de políticas públicas que se indica es lo relativo a los pisos de protección social:

Protección Social: Pisos de protección social y sistemas integrales de seguridad social

Pisos de Protección social

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) dispone de un marco técnico y da seguimiento al desarrollo del concepto de protección social, pisos de protección y sobre la infraestructura humana⁴⁶. Al respecto dispone de un sistema que recoge diversas experiencias y buenas prácticas de políticas públicas que van desde la comprensión del concepto de protección social, su necesidad en el marco del derecho a la seguridad social, su impacto, su vinculación con el empleo, las políticas adecuadas para su atención, los modelos de transferencias sociales, indicados entre otros como: seguro social, regímenes universales, apoyo al ingreso mínimo, transferencias en efectivo condicionadas, micro-seguro, etc.

La OIT señala que los programas de protección social son un medio eficaz de reducción de la pobreza y de la exclusión social pues impiden que las personas permanezcan en la pobreza y permiten a las personas en situación de pobreza salir de la misma. Por ello, la falta de protección social, sobre todo en las personas en situación de vulnerabilidad, las expone en riesgo de encontrarse por debajo de la línea de pobreza.

46 ILO/ OIT, 2006. Pisos de protección social. <http://www.social-protection.org/gimi/gess/ShowTheme.action?th.themeld=2485>

Asimismo, menciona que existen pruebas contundentes de que los programas de seguridad social favorecen el crecimiento económico en el largo plazo mediante el aumento de la productividad y el reforzamiento de la estabilidad social.

Los pisos de protección social como tales constituyen conjuntos de garantías básicas de seguridad social que garantizan como mínimo que, durante el ciclo de vida, todas las personas tengan la posibilidad de acceso a una atención de salud esencial y a una seguridad básica del ingreso que aseguren conjuntamente un acceso efectivo a los bienes y servicios definidos como necesarios a nivel nacional⁴⁷.

Desde una política pública, los pisos de protección social implican una combinación de programas destinados a:

- a) Generar fuentes de trabajo decente, priorizando el ingreso al mercado formal de trabajo;
- b) Considerar programas de transferencia de ingresos para aquellas personas que no están en condiciones de trabajar o que, estándolo, no pueden acceder a trabajo decente;
- c) Garantizar acceso universal a servicios básicos (salud, educación, agua y saneamiento).

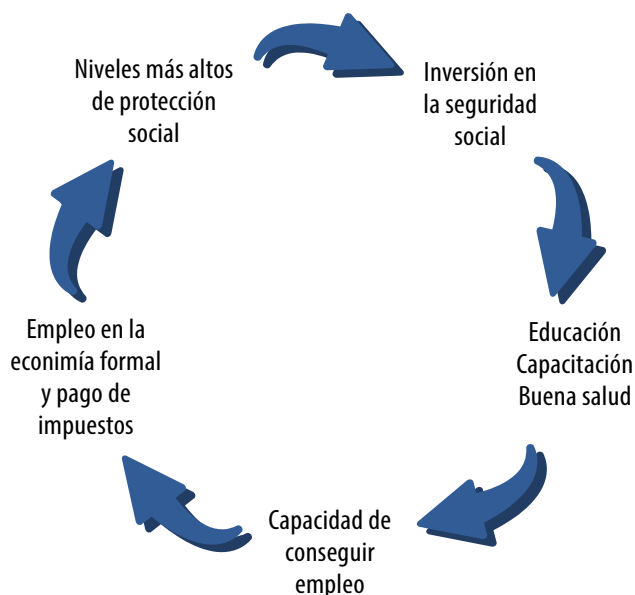
Seguridad social

Conforme a la OIT, seguridad social implica una inversión en la “infraestructura humana” en un país, esto es tan importante como invertir en infraestructura física.

Por citar, las prestaciones por hijos a cargo facilitan el acceso a la educación, lo cual, a su vez, ayuda a romper el ciclo intergeneracional de la pobreza; el acceso a los servicios de salud permite a las familias mantenerse por encima de la línea de pobreza, al liberarles de la carga financiera de la asistencia médica; y, el apoyo a los ingresos evita la pobreza y crea la seguridad que las personas necesitan para correr riesgos e invertir en su propia capacidad productiva. Como ejemplo se presenta el esquema de un ciclo virtuoso del desarrollo en un programa con transferencia con corresponsabilidad que incluye la seguridad social⁴⁸:

47 ILO/ OIT, 2006. Pisos de protección social. <http://www.social-protection.org/gimi/gess/ShowTheme.action?th.themeld=2485>

48 ILO, 2006. Protección Social. Estableciendo pisos de protección social y sistemas integrales de seguridad social. Introducción a los instrumentos de políticas: Transferencias sociales. Gráfico: El ciclo virtuoso del desarrollo.



Agenda post 2015 y Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)

Luego de los avances y retos en el marco del desarrollo de los objetivos del milenio, se plantea que el 2015 es el año en que los países darán forma y adoptarán una nueva agenda de desarrollo que tomará como base los Objetivos de Desarrollo del Milenio. La Organización de las Naciones Unidas coordina el desafío de definir la agenda mundial, en donde los países tienen la oportunidad de adoptar una nueva agenda de desarrollo sostenible y conseguir alcanzar un acuerdo mundial sobre el cambio climático⁴⁹.

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio se establecieron en el año 2000, con el fin de alcanzar ocho objetivos de lucha contra la pobreza para 2015, vinculados con

disposiciones de tratados de derechos humanos o con observaciones generales de esos órganos.

En la actualidad los Objetivos de Desarrollo Sostenible se encaminan a centrar los esfuerzos hasta el año 2030 y la erradicación de la pobreza es una de las prioridades. Los Objetivos de Desarrollo Sostenible, se esbozan en los siguientes 17 temas que se encuentran en etapa de definición por parte de los países, organizaciones sociales y actores políticos de todo el mundo:

1. Erradicar la pobreza en todas sus formas en todo el mundo.
2. Poner fin al hambre, conseguir la seguridad alimentaria y una mejor nutrición, y promover la agricultura sostenible.

49 Ver mas en : www.un.org/sustainabledevelopment/es/

3. Garantizar una vida saludable y promover el bienestar para todos para todas las edades.
4. Garantizar una educación de calidad inclusiva y equitativa, y promover las oportunidades de aprendizaje permanente para todos.
5. Alcanzar la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y niñas.
6. Garantizar la disponibilidad y la gestión sostenible del agua y el saneamiento para todos.
7. Asegurar el acceso a energías asequibles, fiables, sostenibles y modernas para todos.
8. Fomentar el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo, y el trabajo decente para todos.
9. Desarrollar infraestructuras resilientes, promover la industrialización inclusiva y sostenible, y fomentar la innovación.
10. Reducir las desigualdades entre países y dentro de ellos.
11. Conseguir que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles.
12. Garantizar las pautas de consumo y de producción sostenibles.
13. Tomar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos (tomando nota de los acuerdos adoptados en el foro de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático).
14. Conservar y utilizar de forma sostenible los océanos, mares y recursos marinos para lograr el desarrollo sostenible.
15. Proteger, restaurar y promover la utilización sostenible de los ecosistemas terrestres, gestionar de manera sostenible los bosques, combatir la desertificación y detener y revertir la degradación de la tierra, y frenar la pérdida de diversidad biológica.
16. Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles.
17. Fortalecer los medios de ejecución y reavivar la alianza mundial para el desarrollo sostenible.

Ficha N° 3: Estrategias para la Reducción de la Pobreza y Derechos Humanos

Objetivos del Taller

- Conocer los Principios Rectores de las Naciones Unidas sobre la Extrema Pobreza y los Derechos Humanos.
- Analizar el rol de la Secretaría de Acción Social en cuanto a la definición e implementación de los Principios Rectores de las Naciones Unidas sobre la Extrema Pobreza y los Derechos Humanos dentro de sus Programas y Proyectos.

Agenda Básica para el taller

Hora de Inicio	Hora de Finalización	Actividad
08:30	08:45	Apertura. Expectativas de los participantes.
08:45	09:15	¿Qué son las políticas públicas con enfoque de derechos y de qué tratan los Principios Rectores de las Naciones Unidas sobre la Extrema Pobreza y los Derechos Humanos?
09:15	10:15	Los Programas Sociales de la Secretaría de Acción Social.
10:15	10:40	Receso.
10:40	11:10	¿Cómo se pueden implementar los Principios Rectores de las Naciones Unidas sobre la Extrema Pobreza y los Derechos Humanos dentro de los Programas y Proyectos de la Secretaría de Acción Social? Preguntas y Respuestas. Diálogo de los participantes.
11:10	12:00	Trabajo en grupos.
12:00	12:30	Almuerzo.
12:30	13:30	Plenaria. Presentación de trabajo de grupos.
13:30	14:00	Síntesis de la Jornada y Evaluación del Taller.

Bases Teóricas y Conceptuales

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales señaló en 2001 que la pobreza es “una condición humana que se caracteriza por la privación continua o crónica de los recursos, la capacidad, las opciones, la seguridad y el poder necesarios para disfrutar de un nivel de vida adecuado y de otros derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales”⁵⁰.

El Consejo de Derechos Humanos aprobó los Principios Rectores sobre la Extrema Pobreza

y los Derechos Humanos a través de su Resolución 21/11, el 27 de setiembre de 2012.

Los Principios Rectores se basan en la premisa de que erradicar la extrema pobreza es no solo un deber moral, sino también una obligación jurídica en el marco de la normativa internacional de derechos humanos. La puesta en práctica de los Principios Rectores debe considerarse, pues, como parte de las obligaciones que tienen los Estados en virtud del derecho internacional.

50 E/C.12/2001/10, párr. 8

Principios Básicos

a. Dignidad, universalidad, indivisibilidad, relación mutua e interdependencia de todos los derechos

La dignidad humana es el fundamento mismo de los derechos humanos, y está inextricablemente vinculada con los principios de la igualdad y la no discriminación. El respeto de la dignidad inherente de las personas que viven en la pobreza debe ser la base de todas las políticas públicas.

b. Disfrute en condiciones de igualdad de todos los derechos humanos por las personas que viven en la extrema pobreza

La discriminación es a la vez causa y consecuencia de la pobreza. Con frecuencia, la pobreza tiene su origen en prácticas discriminatorias, tanto evidentes como encubiertas. Quienes viven en la pobreza son también objeto de actitudes discriminatorias y estigmatización por parte de las autoridades públicas y los agentes privados, precisamente porque su situación de pobreza.

c. Igualdad entre hombres y mujeres

Las mujeres representan una parte desproporcionada de la población en situación de pobreza, debido a las formas multifacéticas y acumulativas de discriminación que deben soportar. Los Estados tienen la obligación de eliminar la discriminación de hecho y de derecho hacia la mujer y de adoptar medidas para alcanzar la igualdad entre hombres y mujeres.

d. Derechos del niño

Los Estados deben asegurar que todos los niños, niñas y adolescentes tengan igual acceso a los servicios básicos, también dentro del hogar. Como mínimo, los niños tienen derecho a un conjunto de servicios sociales básicos que comprende una atención de salud de alta calidad, una alimentación adecuada, una vivien-

da, agua potable y saneamiento, y educación primaria, para que puedan crecer y desarrollar todo su potencial, libres de enfermedades, de malnutrición, del analfabetismo y de otras privaciones.

e. Capacidad de actuación y autonomía de las personas que viven en la extrema pobreza

Las personas que viven en la pobreza deben ser reconocidas y tratadas como agentes libres y autónomos. Todas las políticas relacionadas con la pobreza, deben apuntar a empoderar a las personas que viven en ella.

f. Participación y empoderamiento

La participación efectiva y fructífera es una afirmación del derecho de todo individuo y grupo a participar en la conducción de los asuntos públicos. Los Estados deben garantizar la participación activa, libre, informada y provechosa de las personas que viven en la pobreza en todas las fases del diseño, la aplicación, la vigilancia y la evaluación de las decisiones y políticas que las afectan.

g. Transparencia y acceso a la información

Los Estados deben proporcionar información accesible y culturalmente adecuada sobre todos los servicios públicos disponibles para las personas que viven en la pobreza y sobre sus derechos respecto de esos servicios.

h. Rendición de cuentas

Los Estados deben establecer procedimientos, con inclusión de mecanismos de denuncia, adecuados y accesibles, para prevenir, detectar y combatir la corrupción, en particular en los programas sociales y de otra índole que afectan directamente a las personas que viven en la pobreza.

Piso de protección social

Fundados en la definición del piso de protección social que integra el principio de la justi-

cia social y de los Derechos Humanos, la idea fundamental es que nadie viva por debajo de un cierto nivel de ingresos y que toda persona tenga acceso, por lo menos, a servicios sociales básicos para así promover las oportunidades de trabajo decente así como el ejercicio de sus derechos inalienables.

El enfoque del piso integra todo el ciclo de vida de las personas, con programas integrados para el desarrollo humano, destinados a los niños en situación de vulnerabilidad y sus familias, las personas subempleadas y los trabajadores pobres, los adultos mayores y las personas con discapacidades. Presenta un marco para la coordinación de las intervenciones públicas en el plano de los hogares, que afronta las causas multidimensionales de la pobreza y la exclusión social y busca liberar capacidad productiva latente.

Agenda de Desarrollo Sostenible

Son 17 los temas de la Agenda de Desarrollo Sostenible, que se encuentran en etapa de definición por parte de los países, organizaciones sociales y actores políticos de todo el mundo y son: 1. Erradicar la pobreza en todas sus formas en todo el mundo; 2. Poner fin al hambre, conseguir la seguridad alimentaria y una mejor nutrición, y promover la agricultura sostenible; 3. Garantizar una vida saludable y promover el bienestar para todos para todas las edades; 4. Garantizar una educación de calidad inclusiva y equitativa, y promover las oportunidades de aprendizaje permanente para todos; 5. Alcanzar la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y niñas; 6. Garantizar la disponibilidad y la gestión sostenible del agua y el saneamiento para todos; 7. Asegurar el acceso a energías asequibles, fiables, sostenibles y modernas para todos; 8. Fomentar el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo, y el trabajo decente para todos; 9. Desarrollar in-

fraestructuras resilientes, promover la industrialización inclusiva y sostenible, y fomentar la innovación; 10. Reducir las desigualdades entre países y dentro de ellos; 11. Conseguir que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles; 12. Garantizar las pautas de consumo y de producción sostenibles; 13. Tomar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos (tomando nota de los acuerdos adoptados en el foro de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático); 14. Conservar y utilizar de forma sostenible los océanos, mares y recursos marinos para lograr el desarrollo sostenible; 15. Proteger, restaurar y promover la utilización sostenible de los ecosistemas terrestres, gestionar de manera sostenible los bosques, combatir la desertificación y detener y revertir la degradación de la tierra, y frenar la pérdida de diversidad biológica; 16. Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles; 17. Fortalecer los medios de ejecución y reavivar la alianza mundial para el desarrollo sostenible.

Guía de materiales básicos

- Principios Rectores de las Naciones Unidas sobre la Extrema Pobreza y los Derechos Humanos.
- Informe de la Relatora Especial sobre la Extrema Pobreza y Derechos Humanos de su visita a Paraguay, incluyendo sus recomendaciones, disponible a través del SIMORE.
- Pisos de protección social. ILO/ OIT, 2006.
- Agenda de Desarrollo Sostenible.

Metodología y Actividades sugeridas

Actividades previas al taller:

Mapeo de las instituciones públicas y privadas relacionadas con la promoción, protección y defensa de los Derechos Humanos existentes en el Municipio, el Departamento o territorio social de intervención.

Consultar al SIMORE sobre las recomendaciones al Paraguay en la temática específica.

Materiales:

Tarjetas con los Principios Rectores de las Naciones Unidas sobre la Extrema Pobreza y los Derechos Humanos y papelógrafos.

Ejercicio grupal # 1:

Forme grupos de trabajo de 5-6 integrantes cada uno. Pida que lean y comenten los Prin-

cipios Rectores de las Naciones Unidas sobre la Extrema Pobreza y los Derechos Humanos. Luego de la lectura, solicite a los/as participantes que tomen un Programa o Proyecto diseñado e implementado por la institución para luego analizar y definir de qué manera se pueden incorporar los Principios Rectores de las Naciones Unidas sobre la Extrema Pobreza y los Derechos Humanos en los mismos.

Posteriormente, solicite definan Fortalezas y Debilidades del Programa o Proyecto desde la perspectiva de los Principios Rectores de las Naciones Unidas sobre la Extrema Pobreza y los Derechos Humanos.

Ayudas Audiovisuales

Se sugiere utilizar presentaciones en *Power point* basadas en el presente manual.

Capítulo IV

**Políticas Públicas
con Enfoque de
Derechos Humanos**

Capítulo IV - Políticas Públicas con Enfoque de Derechos Humanos

En este capítulo se abordan conceptos relacionados a políticas públicas con enfoque de derechos, teniendo como base los lineamientos de Derechos Humanos en el ciclo de las mismas.

A partir de estos lineamientos se espera que los Programas y Proyectos implementados por la SAS sean observados sobre el enfoque de derechos, para en su caso, realizar los ajustes necesarios y constituirse de esta manera en experiencias prácticas sobre la gestión pública con la incorporación efectiva del enfoque de derechos, elemento diferencial de la SAS.

Políticas públicas con enfoque de derechos humanos: Concepto

Las políticas públicas con enfoque de derechos humanos son las acciones del Estado orientadas a garantizar el goce y disfrute de los derechos de todas las personas sin discriminación. Para la implementación de las mismas se debe contar con presupuesto público.

El enfoque de derechos parte del principio de la titularidad de derechos, exigibles

al Estado por parte de los ciudadanos/as y personas sometidas a su jurisdicción, y promueve la construcción de pactos sociales a materializarse en la legislación y las políticas, que hagan efectiva la ciudadanía. En palabras de Víctor Abramovich "El enfoque basado en derechos considera que el primer paso para otorgar poder a los sectores excluidos es reconocer que ellos son titulares de derechos que obligan al Estado. Al introducir este concepto se procura cambiar la lógica de los procesos de elaboración de políticas, para que el punto de partida no sea la existencia de personas con necesidades que deben ser asistidas, sino sujetos con derecho a demandar determinadas prestaciones y conductas."⁵¹.

El enfoque basado en los derechos humanos respeta la dignidad y autonomía de las personas y las empodera para participar de manera provechosa y efectiva en la vida pública, incluida la formulación de la política pública, y su exigibilidad a los que tienen la obligación de actuar.

51 Abramovich, Víctor "Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo", Revista de la CEPAL, N° 88, Abril 2006.

El enfoque de políticas basadas en derechos establece al menos 3 aspectos:

- **Las personas, grupos, o pueblos son titulares de derechos, lo que implica responsabilidades específicas para el Estado** (tales derechos están establecidos en los instrumentos internacionales de Derechos Humanos, firmados y ratificados por el Estado, al igual que en la Constitución Nacional y en las principales leyes a nivel local).
- **La discriminación y la exclusión son resultado de la negación, vulneración e incumplimiento de derechos humanos.**
- **Los titulares de derecho tienen derecho a exigir el cumplimiento de los mismos.** Los Estados, como garantes de derechos, tienen la obligación de transparentar sus acciones y rendir cuentas.

El enfoque de derechos tiene en cuenta un enfoque diferencial que permite visibilizar la lógica de acciones afirmativas desde las perspectivas de género y étnico-culturales para promover la igualdad de oportunidades, desarrollo de capacidades e impedir la discriminación.

El Estado como portador de obligaciones debe:

- *Respetar los derechos humanos, es decir, no interferir y prevenir que otros interfieran en su disfrute.*
- *Proteger los derechos humanos, es decir, tomar medidas para garantizar que terceras partes no interfieran con su disfrute.*
- *Cumplir los derechos humanos, es decir, hacerlos efectivos adoptando medidas progresivas que permitan el disfrute efectivo del derecho de que se trate. Esta obligación en ocasiones se subdivide en las obligaciones de facilitar y de poner los medios necesarios para la realización del derecho.*

Lineamientos de Derechos Humanos para su utilización en la definición de políticas públicas

Los lineamientos que rigen la actuación de los Estados en materia de cumplimiento de los derechos humanos, en particular de los derechos económicos, sociales y culturales, pueden ser visualizados en los siguientes 7 aspectos:

1. La satisfacción de por lo menos los niveles esenciales de cada uno de los derechos.

2. Máximo uso de recursos disponibles.
3. Progresividad. Realización progresiva de los derechos y no retroceso.
4. No discriminación e igualdad.
5. Transversalidad e integralidad.
6. Participación e Inclusión.
7. Transparencia y rendición de cuentas.

1. **La satisfacción de por los menos los niveles esenciales de cada uno de los derechos.** Los mínimos niveles de disfrute de derechos humanos pueden determinarse a través de estándares internacionales sobre líneas de base (benchmarks) adecuadas al desarrollo socioeconómico del país en cuestión, como las Metas de Desarrollo del Milenio y los Informes de Desarrollo Humano propuestos por las Naciones Unidas⁵².
2. **Máximo uso de recursos.** La obligación del Estado de la adopción de medidas hasta el máximo de sus recursos disponibles refiere a la vinculación entre las medidas adoptadas por el Estado y el nivel de desarrollo del Estado, así como a la prioridad dada al contenido básico de los derechos y a las personas y grupos de población en situación de mayor vulnerabilidad, discriminación o exclusión.

3. **Progresividad.** Aunque hay algunas obligaciones con carácter de cumplimiento inmediato como la no discriminación o la prohibición de retroceso, la plena realización de estos derechos es de carácter progresivo.

El concepto de “realización progresiva” describe un aspecto esencial de las obligaciones de los Estados en relación con los derechos económicos, sociales y culturales en el marco de los tratados internacionales de derechos humanos. La obligación básica es la de adoptar medidas apropiadas con miras a lograr la plena efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales hasta el máximo de los recursos que se disponga. La referencia a la “disponibilidad de los recursos” es una forma de reconocer que la efectividad de tales derechos puede verse obstaculizada por la falta de recursos y que puede lograrse únicamente a lo largo de cierto período de tiempo. Paralelamente, significa que el cumplimiento por un Estado de sus obligaciones de adoptar medidas apropiadas se evalúa teniendo en cuenta los recursos, económicos y de otra índole, de que dispone⁵³.

4. **No discriminación e igualdad.** Todas las personas son iguales en dignidad y derechos. El Enfoque Basado en Derechos Humanos (EBDH) prioriza la situación de los grupos en condiciones

52 Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (o a c n u d h). Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales México. Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A.C. Gesoc, Agencia para el Desarrollo, A.C. Políticas Públicas y Presupuestos con Perspectiva de Derechos Humanos. Manual operativo para servidoras y servidores públicos. Tera. Edición. México, 2010.

53 Preguntas frecuentes sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Folleto informativo No.33.

de vulnerabilidad para cerrar las brechas en el ejercicio de sus derechos.

La no discriminación y la igualdad son componentes fundamentales de las normas internacionales de derechos humanos y son esenciales a los efectos del goce y el ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales. Según el artículo 2.2 del PIDESC, los Estados partes deben “garantizar el ejercicio de los derechos sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social”. En el Artículo 1.3 de la Carta de la Organización de las Naciones Unidas y en el artículo 2.1 de la Declaración Universal de Derechos Humanos se prohíbe la discriminación respecto del goce de los derechos económicos, sociales y culturales. Los tratados internacionales sobre la discriminación racial, sobre la discriminación contra las mujeres y sobre los derechos de los refugiados, los apátridas, los niños, los pueblos indígenas, los trabajadores migratorios y sus familiares y las personas con discapacidad incluyen el ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales, mientras que otros tratados exigen la eliminación de toda discriminación en ámbitos concretos, como el empleo y la educación. Además de la disposición común sobre igualdad y no discriminación del PIDESC y del ICCPR, el artículo 26 de este Pacto contiene una garantía

independiente de protección igual y efectiva de la ley y ante la ley⁵⁴.

5. **Transversalidad e Integralidad.** El principio de transversalidad e integralidad alude a la obligación del Estado de considerar que los derechos humanos son indivisibles, universales e interdependientes, lo cual implica que la perspectiva de derechos debe permear todas las estructuras gubernamentales⁵⁵.
6. **Participación e Inclusión.** Todas las personas y grupos tienen el derecho de involucrarse en su proceso de desarrollo y el Estado tiene el deber de adoptar medidas para promover y garantizar la participación y la inclusión. Implica una participación activa, libre y significativa en la toma de decisiones.
7. **Transparencia y Rendición de Cuentas.** El Estado debe responder por sus obligaciones de respetar, proteger y cumplir progresivamente los derechos. Al hacerlo cumple con los compromisos asumidos. El EBDH requiere que los titulares de obligaciones proporcionen acceso a información sobre el cumplimiento progresivo de los derechos, y que desarrollen mecanismos para recibir y atender reclamos de los titulares de derechos.

En las estrategias, las políticas y los planes nacionales deben utilizarse

⁵⁴ E/C.12/GC/20. Comité DESC, par 25.

⁵⁵ *Ibid.* Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH). Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales México. Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A.C. Gesoc, Agencia para el Desarrollo, A.C. Políticas Públicas y Presupuestos con Perspectiva de Derechos Humanos. Manual operativo para servidoras y servidores públicos. Tera. Edición. México, 2010.

indicadores y elementos de comparación apropiados, desglosados detalladamente en función a poblaciones, sexo, edad, según los motivos de discriminación y otros. Teniendo en cuenta la importancia de la realización progresiva de los derechos, es importante contar con datos cualitativos y cuantitativos para evaluar debidamente los progresos realizados en el tiempo. Es importante que esta evaluación permita identificar los avances y resultados en el acceso y goce de los derechos de las personas. En ese sentido, los indicadores de derechos humanos son un marco idóneo para aportar esta información y análisis.

Utilización del Enfoque Basado en Derechos Humanos en el ciclo de la política pública

El Enfoque basado en Derechos Humanos puede ser aplicado o utilizado en todas las etapas de la política pública. Si partimos del hecho de que la definición y operatividad de una política pública cuenta al menos con 9 procesos, en todas las etapas de dichos procesos es posible implementar el enfoque basado en Derechos Humanos.

Las nueve etapas del ciclo de las políticas públicas son:

1. Diagnóstico y definición del problema o problemas a atender.
 2. Análisis y categorización del problema.
 3. Diseño de soluciones posibles.
 4. Toma de decisiones.
 5. Elaboración de Plan Estratégico y/o Plan Operativo.
 6. Presupuesto.
 7. Gestión e implementación de la política.
 8. Seguimiento, monitoreo y evaluación.
 9. Rendición de cuentas.
- 1. Diagnóstico y definición del problema o problemas a atender.** Diseño de estrategia de recolección de datos que tome en cuenta a todos los grupos poblacionales, en especial, a aquellos sectores en situación de vulnerabilidad. Toma en cuenta las características demográficas, geográficas, económicas y sociales. Se debe identificar la situación actual y su relación con el pleno cumplimiento de derechos. Además, comparar dicha situación con Estándares de Derechos Humanos. Igualmente se debe identificar grupos en situación de vulnerabilidad, así como las brechas existentes en el cumplimiento de los derechos. Es importante recoger la opinión de los/as titulares de derecho, con su participación activa en los procesos y no solamente la mera consulta.

- 2. Análisis y categorización del problema o problemas a atender.** Implica un análisis de los datos recolectados desde una perspectiva de derechos, las causas de las brechas existentes, la identificación de roles de los/as titulares de derechos y de los titulares de obligaciones. Asimismo, incluye el diseño de líneas de traba-

jo que garanticen el acceso de todas las personas a los servicios públicos y disposición de recursos hasta el máximo nivel posible en el Estado, tomando claramente en cuenta el principio de no discriminación y la igualdad (considerando especialmente a las mujeres, los niños/niñas, pueblos indígenas, personas con discapacidad, entre otros grupos en situación de vulnerabilidad).

3. Diseño de soluciones. Identifica las líneas de políticas públicas, programas, planes o proyectos que serán necesarios poner en marcha, definiendo sus contenidos en función de los derechos humanos y garantizando una incorporación efectiva de los grupos en situación de vulnerabilidad. Considera la Integralidad de las intervenciones.

Toma en cuenta las características de:

- Disponibilidad.
- Accesibilidad.
- Calidad.
- Adaptabilidad.
- Aceptabilidad de las soluciones propuestas. Así como soluciones culturalmente adecuadas hacia los grupos o poblaciones a los que se dirigirá la intervención.
- La participación activa de titulares de derechos se hace necesaria para ser

parte activa en las discusiones de posibles soluciones⁵⁶.

4. Toma de Decisiones. Proceso mediante el cual se realiza una elección entre las diversas opciones o formas para resolver los problemas identificados. Considera que es una prioridad tomar en cuenta a los/as titulares de derechos en las decisiones que les afectarán. Desde el enfoque de derechos es necesario que los grupos en situación de vulnerabilidad sean priorizados en el tipo de decisiones y cursos de acción que se tomarán.

5. Elaboración de Planes de Intervención. En el proceso de establecer los objetivos, las estrategias, los mecanismos de implementación, los presupuestos, así como las formas y mecanismos de participación de los grupos o sectores hacia los cuales se orientaran las políticas públicas, es necesario tomar en cuenta la participación efectiva de los titulares de dere-

⁵⁶ Una buena definición de estos ámbitos se puede encontrar en: Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (o a c n u d h). Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales México. Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A.C. Gesoc, Agencia para el Desarrollo, A.C. Políticas Públicas y Presupuestos con Perspectiva de Derechos Humanos. Manual operativo para servidoras y servidores públicos. 1era. Edición. México, 2010. En esta publicación, dichos conceptos se definen así Disponibilidad.- Garantizar la suficiencia de los servicios, instalaciones, mecanismos, procedimientos o cualquier otro medio por el cual se materializa un derecho para toda la población; Accesibilidad.- Que los medios por los cuales se materializa un derecho sean accesibles a todas las personas (física y económicamente), sin discriminación alguna. Calidad.- Que los medios y contenidos por los cuales se materializa un derecho tengan los requerimientos y propiedades aceptables para cumplir con esa función. Adaptabilidad.- Que el medio y los contenidos elegidos para materializar el ejercicio de un derecho humano tengan la flexibilidad necesaria para poder ser modificados, si así se requiere, a fin de adaptarse a las necesidades de sociedades y comunidades en transformación, y responder a contextos culturales y sociales variados. Aceptabilidad.- Que el medio y los contenidos elegidos para materializar el ejercicio de un derecho sean aceptados por las personas a quienes están dirigidos, lo que está estrechamente relacionado con la adaptabilidad y criterios como la pertinencia y adecuación cultural, así como con la participación de la ciudadanía en la elaboración de la política en cuestión.

cho. Es importante que se definan con precisión los objetivos que se pretenden alcanzar, las estructuras organizativas de gobierno (ministerios, secretarías u otras entidades) que pondrán en marcha los objetivos, las metas de corto, mediano y largo plazo, los indicadores que deberán dar cuenta de los avances en el proceso de implementación, el cronograma para alcanzar dichas metas, los recursos que serán asignados, así como los mecanismos de seguimiento y monitoreo⁵⁷.

6. Presupuesto. Definición precisa de los recursos que serán invertidos en la implementación de la política pública, tomando en cuenta los principios de derechos humanos en cuanto al máximo uso de recursos disponibles y la progresividad en la realización de derechos. Se debe definir con precisión los resultados que deberán alcanzarse con los recursos asignados.

Un enfoque del presupuesto basado en los derechos exige que esas decisiones se adopten con arreglo a principios de transparencia, rendición de cuentas, no discriminación y participación. Esos principios han de aplicarse en todos los niveles del proceso presupuestario, desde la fase de elaboración, que debe vincularse a los planes de desarrollo nacionales formulados mediante amplias consultas, pasando por la aprobación en el parlamento, que a su vez debe tener los debidos

poderes de enmienda y tiempo suficiente para la evaluación minuciosa de las propuestas, la ejecución y el seguimiento⁵⁸.

7. Gestión e Implementación de la política. Esta parte de la implementación de la política, programa o proyecto, es sumamente importante, en tanto definirá los resultados o alcances que tendrán las acciones gubernamentales. Es en este espacio donde se tomarán las decisiones que influirán en la conducción, administración y gerencia de las diversas estrategias. En la medida en la que los recursos humanos que deben implementarla carecen del conocimiento y la formación en el Enfoque Basado en Derechos para poner en marcha las acciones definidas a nivel gubernamental, suelen producir fallas en las políticas públicas.

En esta fase es donde se alcanzarán los objetivos propuestos, así como los mecanismos de utilización, tanto de los recursos humanos como de los recursos financieros, que fueron asignados. También se definirán las formas precisas con las que se llega a los grupos en situación de vulnerabilidad y se sostiene el principio de igualdad y no discriminación en las intervenciones. Se intentará alcanzar los objetivos y los indicadores previamente definidos. La participación de los/as titulares de derechos se hace nuevamente necesaria.

8. Seguimiento, monitoreo y evaluación. El seguimiento es una función continua que utiliza la recopilación sistemática

57 Nota para el/la lector/a: tanto la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) de la Organización de Naciones Unidas, como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) han producido suficiente información sobre la utilización de dichas metodologías en los programas y proyectos de desarrollo. Acceder a dichas fuentes a través de las páginas web de dichas instituciones puede facilitar el acceso a un buen número de materiales de este tipo.

58 ACNUDH (2006). Preguntas frecuentes sobre el enfoque de derechos humanos en la cooperación para el desarrollo. Nueva York y Ginebra, 2006. 12 pp.

de datos sobre indicadores determinados para proporcionar información sobre el avance y el logro de los objetivos, así como sobre la utilización de los fondos asignados a los programas y/o proyectos. El seguimiento y el monitoreo permiten que tanto los implementadores como los titulares de derechos cuenten con la información sobre el avance y el efecto de las acciones realizadas⁵⁹.

El monitoreo periódico de la intervención permite revisar avances o limitaciones en cuanto a las acciones, responsables, cronograma, presupuestos, así como los resultados alcanzados. Permite además, la revisión progresiva de los indicadores previamente establecidos en el plan, contrastar resultados alcanzados con los resultados programados y realización de ajustes. La evaluación tiene que ver con una valoración del logro de los resultados obtenidos, puede ser realizada tanto durante el proceso de implementación como al final de la misma. Esta persigue no sólo dar cuenta de lo logrado en función de lo planificado, sino también de los aprendizajes o lecciones alcanzadas.

La aplicación de un sistema confiable de indicadores cuantitativos y cualitativos⁶⁰ permite obtener información detallada sobre las poblaciones destinatarias de las políticas públicas, valorando los compromisos, esfuerzos y resultados que éstas

tienen y sobre todo los retos en términos de la progresiva garantía y respeto de todos los derechos para todas las personas.

Desde una perspectiva de derechos, necesitamos identificar a los distintos grupos de población según sus necesidades y brechas, y determinar prioridades, sobre todo en relación con los grupos en situación de vulnerabilidad. Se incluyen así, desagregaciones transversales relacionadas con los indicadores estructurales, de proceso y de resultado.

La aplicación del sistema de indicadores en derechos humanos permite hacer comparaciones confiables entre poblaciones desglosadas por distintos criterios, tales como edad, género, pueblos indígenas, personas con discapacidad, nivel socioeconómico, sectores de servicios públicos y privados, lugar de residencia, entre otros, de tal manera que los programas de las políticas públicas se puedan adaptar de acuerdo con las necesidades de cada grupo de población para alcanzar un impacto positivo e integral.

9. Rendición de cuentas. Consiste en el hecho de que el gobierno rinda cuentas del trabajo realizado, así como de los gastos asignados y efectuados durante el desarrollo de la política, programa o proyecto. En esta rendición de cuentas, con enfoque de derechos asociada con el principio de transparencia, se requiere incluir información desagregada recogiendo los resultados e impactos concretos de la ejecución de esos recursos en las personas y grupos de población específicos de la población.

59 OECD (2002). Glosario de los principales términos sobre evaluación y gestión basada en resultados. París: OECD. Citado por: García Moreno, Mauricio. Gestión para resultados en el desarrollo en gobiernos subnacionales. Módulo 6. Seguimiento y Evaluación de los Resultados. Banco Interamericano de Desarrollo. Instituto Interamericano para el Desarrollo Económico y Social (INDES). Washington, 2011. 52 pp.

60 Ver Marco de indicadores de derechos humanos de ACNUDH.

Ficha N° 4: Políticas Públicas con Enfoque de Derechos Humanos

Objetivos del Taller

- Conocer el marco normativo relacionado con las Políticas Públicas y el Enfoque Basado en Derechos.
- Analizar el rol de la Secretaría de Acción Social en cuanto a la definición e implementación de políticas públicas, programas, planes y proyectos basados en derechos.

Agenda Básica para taller

Hora de Inicio	Hora de Finalización	Actividad
08:30	08:45	Apertura. Expectativas de los participantes.
08:45	09:00	¿Qué son las políticas públicas con enfoque de Derecho?.
09:00	09:30	Lineamientos de Derechos Humanos para su utilización en la definición de políticas públicas.
09:30	10:15	Utilización de los lineamientos de Derechos Humanos en el Ciclo de las Políticas Públicas.
10:15	10:40	Receso.
10:40	11:10	¿Cómo se pueden implementar los Lineamientos de Derechos Humanos dentro de los Programas y Proyectos de la SAS? Preguntas y Respuestas. Diálogo de los participantes.
11:10	12:00	Trabajo en grupos.
12:00	12:30	Almuerzo.
12:30	13:30	Plenaria. Presentación de trabajo de grupos.
13:30	14:00	Síntesis de la Jornada y Evaluación del Taller.

Bases Teóricas y Conceptuales

Las políticas públicas con enfoque de derechos humanos son las acciones del Estado, orientadas a garantizar el goce y disfrute de los derechos de todas las personas sin discriminación. Para la implementación de las mismas se debe contar con presupuesto público.

El enfoque de políticas basadas en derechos establece al menos 3 aspectos:

- *Las personas, grupos, o pueblos son titulares de derechos, lo que implica responsabilidades específicas para el Estado (tales derechos*

están establecidos en los instrumentos internacionales de Derechos Humanos, firmados y ratificados por el Estado, al igual que en la Constitución Nacional y en las principales leyes a nivel local).

- *La discriminación y la exclusión son causa y resultado de la negación, vulneración e incumplimiento de derechos humanos.*
- *Los titulares de derecho tienen derecho a exigir el cumplimiento de los mismos.* Los Estados, como garantes de derechos tienen la obligación de transparentar sus acciones y rendir cuentas.

Lineamientos de Derechos Humanos para su utilización en la definición de políticas públicas

Los lineamientos que rigen la actuación de los Estados en materia de cumplimiento de los derechos humanos, pueden ser visualizados en los siguientes 7 aspectos:

1. Satisfacción de por lo menos los niveles esenciales de cada uno de los derechos.
2. Máximo uso de recursos disponibles.
3. Progresividad. Realización progresiva de los derechos y no retroceso.
4. No discriminación e igualdad.
5. Transversalidad e integralidad.
6. Participación e Inclusión.
7. Transparencia y rendición de cuentas.

Las nueve etapas del ciclo de las políticas públicas son:

1. Diagnóstico y definición del problema o problemas a atender.
2. Análisis y categorización del problema.
3. Diseño de soluciones posibles.
4. Toma de decisiones.
5. Elaboración de Plan Estratégico y/o Plan Operativo.
6. Presupuesto.
7. Gestión e implementación de la política.
8. Seguimiento, monitoreo y evaluación.
9. Rendición de cuentas.

Guía de materiales básicos

Tomar como referencia la bibliografía citada en el presente capítulo.

Metodología y Actividades sugeridas

Actividades previas al taller:

Mapeo de las instituciones públicas y privadas relacionadas con la promoción, protección y defensa de los Derechos Humanos existentes en el Municipio, el Departamento o el territorio social de intervención.

Consultar al SIMORE sobre las recomendaciones al Paraguay en la temática específica.

Materiales:

Tarjetas con preguntas sobre el ciclo de la Política Pública y papelógrafos.

Ejercicio grupal # 1:

Forme grupos de trabajo de 5-6 integrantes cada uno. Pida que lean y comenten los Lineamientos para la incorporación del Enfoque de Derechos en las Políticas Públicas, así como el Ciclo de la Política Pública.

Luego de la lectura, solicite que tomen un Programa o Proyecto diseñado e implementado por la institución y analicen si dicho programa tiene o no incorporado el Enfoque de Derechos Humanos, a partir de la tarjeta de preguntas.

Luego de realizado dicho análisis, solicite al grupo que defina Fortalezas y Debilidades del Programa o Proyecto desde la perspectiva del Enfoque de Derechos Humanos.

Asigne uno o dos artículos de una Convención o tratado internacional vinculados al programa analizado.

Ayudas Audiovisuales:

Se sugiere utilizar presentaciones en *Power point* basadas en el presente manual.

Capítulo V

**Derechos
Económicos,
Sociales y Culturales**

Capítulo V - Derechos Económicos, Sociales y Culturales

En el presente capítulo los formadores y las formadoras comprenderán la importancia de proteger los derechos económicos, sociales y culturales y sus obligaciones en cuanto a respetar, proteger y contribuir a su realización. Además, se presenta una lista básica de los derechos económicos, sociales y culturales, junto con nociones incorporadas a partir del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que sirven de base para su análisis y estudio.

Además, los/las formadores/ras tendrán la capacidad de comprender nociones claves en cuanto a realización progresiva, exigibilidad y justiciabilidad de los DESC, incluyendo el uso de indicadores de derechos humanos como herramienta de medición del impacto de las medidas adoptadas por el Estado, a través de la implementación de políticas públicas de erradicación a la pobreza.

“En definitiva ¿Dónde empiezan los derechos humanos universales? Pues en pequeños lugares, cerca de nosotros; en lugares tan próximos y tan pequeños que no aparecen en los mapas. Pero esos son los lugares que conforman el mundo del individuo: el barrio en que vive; la escuela o la universidad en que estudia; la fábrica, el campo o la oficina en que trabaja. Esos son los lugares en los que cada hombre, mujer y niño busca ser igual ante la ley, en las oportunidades, en la dignidad sin discriminación. Si esos derechos no significan nada en esos lugares tampoco significan nada en ninguna otra parte. Sin una acción decidida de los ciudadanos para defender esos derechos a su alrededor, no se harán progresos en el resto del mundo. Eleanor Roosevelt⁶¹.”

61 Presidente del Comité creado por la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas para redactar la Declaración Universal de Derechos Humanos, en la presentación de “En nuestras manos”, Naciones Unidas, Nueva York, 27 de marzo de 1958.

Derecho Internacional de los Derechos Humanos relativo a los Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

El marco del Derecho Internacional de los Derechos Humanos relativo a los Derechos Económicos, Sociales y Culturales cuenta con el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, aprobado el 16 de diciembre de 1966 por la Asamblea General de las Naciones Unidas y ratificado por Paraguay a través de la Ley N° 4/92. A nivel regional, otro instrumento es el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos conocido como el “Protocolo de San Salvador”, aprobado por la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos y ratificado en Paraguay a través de la Ley N°1040/97. Actualmente, se encuentra pendiente de ratificación el Protocolo Facultativo al Pacto Internacional de los Derechos Económicos Sociales y Culturales.

La noción de derechos humanos se corresponde con la afirmación de la dignidad de la persona frente al Estado. La sociedad contemporánea reconoce que todo ser humano, por el hecho de serlo, tiene derechos frente al Estado, derechos respecto de los cuales éste tiene deberes de respeto, protección, promoción o garantía. Debe asimismo, organizar su estructura y su orden jurídico-político a fin de asegurar su plena realización. Ellos también determinan límites y metas de

la acción del poder público. Son por lo tanto, indisolubles del concepto de Estado contemporáneo, al menos en todo cuanto su paradigma es el Estado de Derecho⁶².

La función del Estado como garante de los derechos humanos es cardinal en el concepto de Estado de Derecho. La Corte IDH ha descrito los deberes del Estado de la manera más amplia, expresando que: esta obligación implica el deber de los Estados partes de organizar todo el aparato gubernamental y en general, todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, de manera tal que sean capaces de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos⁶³.

La denegación de los derechos económicos, sociales y culturales puede producir efectos devastadores. El desplazamiento o el desalojo forzoso pueden dar lugar a una situación de falta de vivienda, a la pérdida de los medios de subsistencia, a la destrucción de las redes sociales, y produce efectos psicológicos. Por ejemplo, la malnutrición tiene una clara repercusión en la salud, particularmente de los niños menores de 5 años, afecta todos sus órganos vitales, particularmente su cerebro

62 Nikken, Pedro. La protección de los derechos humanos: haciendo efectiva la progresividad de los derechos económicos, sociales y culturales. Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Revista IIDH Vol. 52. San José de Costa Rica, pp. 56-141.

63 Corte I.D.H., Caso Velásquez Rodríguez, sentencia de 29 de julio de 1988. Serie C. No. 4, párr. 166; también párr. 164-177; Corte I.D.H., Caso Godínez Cruz, sentencia de 20 de enero de 1989. Serie C. No. 5, párr. 175; también párr. 173-188.

en desarrollo, el hígado y el corazón, así como su sistema inmunitario.

Una de las principales obligaciones de los Estados es la determinación de cuáles son los grupos que requieren atención prioritaria o especial en un determinado momento histórico en el ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales y la incorporación de medidas concretas de protección de esos grupos o sectores en sus planes de acción. Así lo ha establecido por ejemplo el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU respecto a varios derechos, en especial sobre el derecho a la vivienda (Observación General N° 4, punto 13) y a la salud pública (Observación General N° 14, punto 43 f y 53).

El primer paso para otorgar poder a los sectores excluidos es reconocer que son titulares de derechos que obligan al Estado.

Además de la identificación de los sectores tradicionalmente discriminados en el acceso a determinados derechos, es necesario que el Estado defina con carácter previo a la formulación de sus planes o políticas en el área social, cuáles son los sectores que requieren una atención prioritaria al momento de formular sus políticas (por ejemplo los habitantes de determinada área geográfica del país, o las personas de determinado grupo etario) y fije medidas para compensarlos o afirmar sus derechos. El primer paso para

otorgar poder a los sectores excluidos es reconocer que son titulares de derechos que obligan al Estado.

Los derechos demandan obligaciones y las obligaciones requieren mecanismos de exigibilidad y cumplimiento. Los derechos establecen obligaciones correlativas y éstas requieren mecanismos de exigibilidad y responsabilidad⁶⁴.

Lista básica de los derechos económicos, sociales y culturales

Aunque los derechos económicos, sociales y culturales pueden expresarse de manera diferente según los países o los instrumentos, se tiene una lista básica que se indica a continuación:

- Derecho al trabajo, y los derechos laborales individuales y colectivos.
- Derecho a la seguridad y la protección social.
- Derecho de la protección a la familia, la niñez y la maternidad.
- Derecho a un nivel de vida adecuado.
 - Derecho a la vivienda.
 - Derecho a la alimentación.
 - Derecho al agua y el saneamiento.
 - Derecho al vestido.
- Derecho a la salud.
- Derecho a la educación.
- Derechos culturales.

⁶⁴ Abramovich, Víctor. Una aproximación al enfoque de Derechos en las Estrategias y Políticas de Desarrollo de América Latina. Centro de Estudios Legales y Sociales-Argentina. Documento preparado para "Derechos y Desarrollo en América Latina: Una Reunión de Trabajo. Santiago de Chile. Diciembre, 9-10 2004. 39 pp.

Derecho al trabajo

El derecho al trabajo es fundamental para la realización de otros derechos humanos, por lo cual debe relacionarse con derechos laborales desarrollados por el Derecho Internacional de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional del Trabajo, así como con los derechos a la libertad (libertad de trabajo o libertad de asociación, incluyendo la libertad sindical) y a la igualdad y a la no discriminación.

Derecho a la seguridad social

El derecho a la seguridad social es de importancia fundamental para garantizar a todas las personas su dignidad humana, cuando hacen frente a circunstancias que les privan de su capacidad para ejercer plenamente los derechos reconocidos en el PIDESC.

El derecho a la seguridad social incluye el derecho a obtener y mantener prestaciones sociales, ya sea en efectivo o en especie, sin discriminación, con el fin de obtener protección, en particular contra: a) la falta de ingresos procedentes del trabajo debido a enfermedad, invalidez, maternidad, accidente laboral, vejez o muerte de un familiar; b) gastos excesivos de atención de salud; c) apoyo familiar insuficiente, en particular para los hijos y los familiares a cargo.

La seguridad social, debido a su carácter redistributivo, desempeña un papel importante para reducir y mitigar la pobreza,

prevenir la exclusión social y promover la inclusión social.

El Comité DESC considera que si bien los elementos del derecho a la seguridad social pueden variar según las diferentes condiciones, hay una serie de factores fundamentales que se aplican en todas las circunstancias. Entre estos, se destacan: la disponibilidad de un sistema de seguridad social para hacer frente a riesgos e imprevistos sociales, en niveles suficientes y garantizando la accesibilidad del sistema⁶⁵.

Derecho a la salud

El derecho a la salud es parte fundamental de los derechos humanos y de lo que entendemos por una vida digna. El derecho a disfrutar del más alto nivel posible de salud incluye la protección de la salud como un derecho inclusivo que no sólo abarca la atención de salud oportuna y apropiada, sino también los principales factores determinantes de la salud como: el acceso al agua limpia potable y a condiciones sanitarias adecuadas, el suministro adecuado de alimentos sanos, una nutrición adecuada, una vivienda adecuada, condiciones sanas en el trabajo y el medio ambiente, y acceso a la educación e información sobre cuestiones relacionadas con la salud, incluida la salud sexual y reproductiva.

⁶⁵ Organización de las Naciones Unidas. Comité de Derechos Económicos y Culturales, documento E/C.12/GC/19. Observación General Nº 19: El derecho a la seguridad social (artículo 9) del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Otro aspecto importante es la participación de la población en todo el proceso de adopción de decisiones sobre las cuestiones relacionadas con la salud en los planos comunitario, nacional e internacional, así como otros derechos relacionados como el derecho a la no discriminación.

La efectividad del derecho a la salud se puede alcanzar mediante numerosos procedimientos complementarios, como la formulación de políticas en materia de salud, la aplicación de los programas de salud elaborados por la Organización Mundial de la Salud (OMS) o la adopción de instrumentos jurídicos concretos.

El concepto del “más alto nivel posible de salud” a que se hace referencia en el párrafo 1 del artículo 12 del PIDESC tiene en cuenta tanto las condiciones biológicas y socioeconómicas esenciales de la persona, como los recursos con que cuenta el Estado. El Comité DESC ha indicado como elementos esenciales e interrelacionados la disponibilidad, la accesibilidad, la aceptabilidad y la calidad. Estos elementos coinciden con los requeridos también para otros derechos como la educación, cuyo contenido se desarrolla más adelante.

Derecho a la alimentación

El derecho a la alimentación se encuentra reconocido desde la Declaración Universal de Derechos Humanos, y está contemplado en su art. 25 como parte del derecho a

un nivel de vida adecuado. Sin embargo, es el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales el que más ampliamente se refiere al derecho a la alimentación, que establece, en su art. 11, numeral 2, el derecho de toda persona a estar protegida contra el hambre.

El Comité DESC afirma que el derecho a una alimentación adecuada está inseparablemente vinculado a la dignidad inherente de la persona humana y es indispensable para el disfrute de otros derechos humanos consagrados en la Carta Internacional de Derechos Humanos. Es también inseparable de la justicia social, pues requiere la adopción de políticas económicas, ambientales y sociales adecuadas, en los planos nacional e internacional, orientadas a la erradicación de la pobreza y al disfrute de todos los derechos humanos por todos y todas.

El Comité también señala dos conceptos fundamentales: adecuación y sostenibilidad. El significado preciso de “adecuación” viene determinado en buena medida por las condiciones sociales, económicas, culturales, climáticas, ecológicas y de otro tipo imperantes en el momento, mientras que el de “sostenibilidad” entraña el concepto de disponibilidad y accesibilidad a largo plazo. El concepto de sostenibilidad está íntimamente vinculado al concepto de alimentación adecuada o de seguridad alimentaria, que entraña la posibilidad de acceso a los alimentos por parte

de las generaciones presentes y futuras⁶⁶. Adicionalmente, se destaca que el contenido básico del derecho a una alimentación adecuada comprende la disponibilidad y la accesibilidad.

Derecho a la educación

Este derecho incluye el derecho a la enseñanza primaria gratuita y obligatoria, y a la enseñanza secundaria y superior generalizada, accesible y progresivamente gratuita; y el derecho de los padres a escoger la escuela de sus hijos. Como derecho del ámbito de la autonomía de la persona, la educación es el principal medio que permite a adultos, niños, adolescentes y jóvenes marginados económica y socialmente salir de la pobreza y participar plenamente en sus comunidades. La educación desempeña un papel decisivo en la emancipación de la mujer, la protección de niños y niñas contra la explotación laboral y sexual, así como en la promoción de los derechos humanos y la democracia. Está cada vez más aceptada la idea de que la educación es una de las mejores inversiones financieras que los Estados pueden hacer⁶⁷.

Ejemplo de clarificación del contenido de los derechos económicos, sociales y culturales

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, mediante una serie de observaciones generales, ha articulado el contenido de cada derecho económico, social y cultural. Por ejemplo, basándose en la labor del Relator Especial sobre el Derecho a la Educación, el Comité estableció las características esenciales del derecho a la educación en su Observación general N° 13 (1999):

La educación en todas sus formas y en todos los niveles debe tener las siguientes cuatro características interrelacionadas y esenciales:

- a) Disponibilidad. Debe haber instituciones y programas de enseñanza que funcionen y en cantidad suficiente.
- b) Accesibilidad. Las instituciones y los programas de enseñanza han de ser accesibles para todos.

La accesibilidad tiene tres dimensiones que se superponen entre sí:

- No discriminación: la educación debe ser accesible a todos, especialmente a los grupos más vulnerables, de hecho y de derecho, sin discriminación;
 - Accesibilidad material: la educación ha de ser asequible materialmente, ya sea por su localización geográfica de acceso razonable (por ejemplo, una escuela vecinal) o por medio de la tecnología moderna (mediante el acceso a programas de educación a distancia).
 - Accesibilidad económica: la educación ha de estar al alcance de todos; mientras que la enseñanza primaria ha de ser gratuita para todos, se pide a los Estados partes que implanten gradualmente la enseñanza secundaria y superior gratuita.
- c) Aceptabilidad. La forma y el fondo de la educación, comprendidos los programas de estudio y los métodos pedagógicos, han de ser aceptables (por ejemplo, pertinentes, adecuados culturalmente y de buena calidad) para los estudiantes y, cuando proceda, los padres.
 - d) Adaptabilidad. La educación ha de tener la flexibilidad necesaria para adaptarse a las necesidades de sociedades y comunidades en transformación y responder a las necesidades de los alumnos en contextos culturales y sociales variados.

Al considerar la correcta aplicación de esas “características interrelacionadas y esenciales”, se habrán de tener en cuenta ante todo los superiores intereses de los/as alumnos/as⁶⁸.

66 Naciones Unidas. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General No. 12 sobre el derecho a una alimentación adecuada (artículo 11 del PIDESC). Documento HRI/GEN/1/Rev.9(Vol.I).

67 OHCHR, 2009. Preguntas frecuentes sobre los derechos económicos, sociales y culturales. Folleto informativo N° 33.

68 Secretaría Nacional de Cultura, ONU Derechos Humanos -OHCHR, 2011. Derecho de toda persona a participar en la vida cultural (artículo 15, párrafo 1 a), del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales) Observación General N° 21.

Derecho a la cultura

Los derechos culturales incluyen el derecho a participar en la vida cultural y a compartir los adelantos científicos. Su promoción y respeto cabales son esenciales para mantener la dignidad humana y para la interacción social positiva de individuos y comunidades en un mundo caracterizado por la diversidad y la pluralidad cultural.

En la Observación General N° 21 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, se indica que en la práctica la pobreza limita gravemente la capacidad de una persona o un grupo de personas a ejercer su derecho de participar en todos los ámbitos de la vida cultural y de tener acceso y contribuir a ellos en pie de igualdad, afectando el disfrute efectivo de su propia cultura.

La toma de conciencia de sus derechos humanos, y en particular del derecho de toda persona a participar de la vida cultural, puede potenciar significativamente a las personas o los grupos de personas que viven en la pobreza⁶⁹.

Derecho a la vivienda

El derecho a una vivienda adecuada contiene otros derechos y no se debe interpretar en un sentido estricto o restrictivo. El PIDESC reconoce el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora

continua de las condiciones de existencia. Debe considerarse más bien como el derecho a vivir en seguridad, paz y dignidad en alguna parte. Las características del derecho a una vivienda adecuada están definidas principalmente en la Observación general N° 4 (1991) sobre el derecho a una vivienda adecuada y en la Observación general N° 7 (1997) sobre desalojos forzosos, del Comité DESC.

El derecho a una vivienda adecuada abarca libertades. Estas libertades incluyen en particular:

- La protección contra el desalojo forzoso y la destrucción y demolición arbitrarias del hogar;
- El derecho a estar libre de injerencias arbitrarias en el hogar, a la privacidad y la familia;
- El derecho de elegir la residencia y determinar dónde vivir y el derecho a la libertad de circulación.
- Para que la vivienda sea adecuada debe reunir como mínimo los siguientes criterios:
 - Seguridad de la tenencia, que incluye protección contra los desalojos forzosos.
 - Disponibilidad de servicios, materiales, instalaciones e infraestructura.
 - Habitabilidad, garantizando espacio suficiente para la protección contra el frío, la humedad, el calor, la lluvia, el viento u otros riesgos para la salud y peligros estructurales.

69 Ídem.

- Accesibilidad, considerando las necesidades específicas de las personas que viven en ellas y principalmente de grupos desfavorecidos.
- Ubicación, con acceso a oportunidades de empleo, servicios de salud, escuelas, guarderías y otros servicios e instalaciones sociales, considerando también si está ubicada en zonas contaminadas o peligrosas.
- Adecuación cultural, la vivienda no es adecuada si no toma en cuenta y respeta la expresión de la identidad cultural.

Exigibilidad de los DESC

La exigibilidad en materia de DESC implica la capacidad de los/as titulares de derecho para la reclamación y petición al Estado, en su rol de garante de derechos, sobre el cumplimiento de las obligaciones de protección, respeto y garantía de derechos humanos. También implica la actuación del Estado para hacer efectivos los derechos económicos, sociales y culturales, no solamente a través de políticas públicas y legislación adecuada, sino también mediante la intervención de los tribunales.

Si bien la actuación judicial frente a violaciones de los DESC es todavía tímida, varios derechos han sido tradicionalmente reclamados en la justicia, fundamentalmente cuando se vinculan con la discriminación, el abuso de poder o con otros derechos que se ponen en riesgo como la

vida. Entre estos con más frecuencia está el derecho al trabajo en condiciones adecuadas, el derecho a la salud, a la seguridad social, y el derecho a la educación.

Consecuentemente con la exigibilidad y “justiciabilidad” de los DESC, se adoptó en la ONU un nuevo instrumento internacional como el Protocolo Facultativo al PIDESC, incorporando un mecanismo de examen de denuncias y casos individuales ante la violación de algunos de los derechos contemplados en dicho tratado.

Por otra parte, las instituciones nacionales de derechos humanos, como la figura del Ombudsman, las comisiones nacionales de derechos humanos y los defensores del pueblo, se ocupan cada vez más de promover y supervisar los derechos económicos, sociales y culturales. Si bien las medidas que pueden adoptar dependen de sus respectivos mandatos, las instituciones nacionales de derechos humanos pueden promover y proteger los derechos económicos, sociales y culturales de diversas maneras, entre las que cabe mencionar la tramitación de quejas en casos de violaciones, la realización de investigaciones, la supervisión de la aplicación de los tratados internacionales pertinentes de derechos humanos, el asesoramiento a los gobiernos sobre la aplicación de los tratados internacionales en el plano nacional, la formulación de recomendaciones a los efectos de que se modifiquen las políticas, y la organización

de actividades de formación y educación pública⁷⁰.

Hay varios actores de la sociedad civil, como las ONG, los movimientos sociales, las organizaciones de base comunitaria, los defensores y defensoras de los derechos humanos, las asociaciones profesionales (por ejemplo, las asociaciones de abogados, profesionales de la salud y maestros), los sindicatos, los medios académicos y las instituciones religiosas, que colaboran con la promoción de los derechos económicos, sociales y culturales y en reclamar la responsabilidad del estado en lo que respecta a dar efectividad a tales derechos⁷¹.

Hay un creciente número de empresas privadas que proporcionan bienes y servicios básicos relacionados con el logro de la efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales, en tales casos los Estados siguen teniendo la obligación de garantizar que tales organizaciones y empresas respeten las normas y los principios de derechos humanos cuando proporcionen estos bienes y servicios. Los medios de comunicación deben constituir un foro de debate público sobre los derechos humanos y de difusión e información y sensibilización sobre tales derechos⁷².

Marco de indicadores de derechos humanos preparado por la OACNUDH

El uso de indicadores para promover y vigilar los derechos humanos es pertinente y está evolucionando con rapidez en distintas esferas y niveles de participación pública. El uso de indicadores es algo cada vez más común a nivel internacional, sea en los órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos, en el EPU o en la evaluación del impacto a partir de la aplicación de enfoques basados en derechos en la formulación de políticas y en los procesos presupuestarios a nivel local.

También en el caso de los planes de acción nacionales de derechos humanos, el empleo de indicadores apropiados está ayudando a armonizar esos planes con los planes de desarrollo nacionales, contribuyendo con ello a la incorporación de los derechos humanos a la corriente general de acción. Y, lo que es más importante, el uso de indicadores hace que la promoción de los derechos humanos sea más eficaz y empodere a los titulares y los promotores de derechos. Todos estos esfuerzos pueden obtener grandes beneficios de la labor en materia de indicadores para los derechos humanos que se presenta en este manual.

En general, la importancia de los indicadores, tanto cuantitativos como cualitativos, radica en su utilidad para concretar el análisis de la situación; identificar y

70 OHCHR, 2009. Preguntas frecuentes sobre los derechos económicos, sociales y culturales. Folleto informativo N° 33. pp. 36-37.

71 Ídem.

72 Ídem.

definir las cuestiones que hay que resolver y las dificultades que hay que salvar; articular o revisar estrategias y establecer objetivos y metas; seguir los progresos realizados, y efectuar evaluaciones, medir el impacto y articular la información sobre los resultados⁷³.

La OACNUDH ha preparado un marco para utilizar indicadores cuantitativos y cualitativos a fin de promover y supervisar la puesta en práctica de los derechos humanos, incluidos los derechos económicos, sociales y culturales. La idea básica consiste en convertir las normas universales de derechos humanos en indicadores que sean contextualmente pertinentes y operacionales a nivel de los países⁷⁴.

En suma, el marco traduce los derechos humanos, tal como se articulan en los instrumentos internacionales básicos de derechos humanos y otros instrumentos, en un conjunto de atributos característicos y de indicadores *estructurales*, de *proceso* y de *resultado*. En el caso de un determinado derecho humano, los indicadores señalados deben plasmar al evaluar las medidas adoptadas por un Estado para atender sus obligaciones los siguientes aspectos: el compromiso y la aceptación de las normas internacionales de derechos humanos (indicadores *estructurales*), sus esfuerzos, en su calidad de obligado principal por cumplir las obligaciones

que dimanen de las normas (indicadores de *procesos*), así como los resultados o impacto de esas medidas en los titulares de los derechos (indicadores de *resultados*)⁷⁵.

Por ejemplo, en el caso del derecho a la salud, tal como figura en el artículo 12 del PIDESC y se precisa en la Observación general N° 14 (2000) por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la OACNUDH, en consulta con un grupo de expertos, ha diseñado indicadores ilustrativos respecto de cinco atributos, a saber: la salud reproductiva; la mortalidad infantil y la atención de la salud de niños y niñas; el entorno natural y ocupacional; la prevención, el tratamiento y el control de las enfermedades; y la accesibilidad a los servicios de salud y los medicamentos esenciales. Los indicadores señalados dentro del atributo de la "salud reproductiva" incluyen el marco temporal y el alcance de una política nacional sobre salud materna y reproductiva (indicador *estructural*), la proporción de nacimientos asistidos por personal sanitario especializado (indicador *de proceso*) y la tasa de mortalidad derivada de la maternidad (indicador *de resultado*)⁷⁶.

Si bien muchas instituciones trabajan con indicadores y producen datos estadísticos, generalmente se enfocan en medir los resultados de la gestión institucional a través de la implementación de sus po-

73 Indicadores de Derechos Humanos Guía para la medición y aplicación, OACNUDH 2012, (HR/PUB/12/5).

74 Informe sobre indicadores para vigilar el cumplimiento de los instrumentos internacionales de derechos humanos" (HRI/MC/2006/7).

75 Informe sobre indicadores para vigilar el cumplimiento de los instrumentos internacionales de derechos humanos" (HRI/MC/2006/7).

76 Ídem.

líticas, programas y presupuestos. Esta información, sin el enfoque de derechos, no permite medir el impacto de esa gestión sobre el acceso y goce de los derechos humanos de las personas y grupos de población. Por ello, en este enfoque, la desagregación de la información que visibilice las distintas situaciones e impactos en personas en medios geográficos distintos, en condiciones económicas diferentes, así como con características culturales diversas resulta fundamental. La desagregación de la información con un adecuado enfoque de derechos podrá informar sobre los resultados e impactos en personas con discapacidad, en situación

de pobreza, niños y niñas, pueblos indígenas, mujeres, etc. Estos datos e indicadores fortalecen las perspectivas para formular políticas adecuadas a partir de dimensionar la realidad de cada sector, así como para monitorear el progreso y los resultados concretos. Los indicadores de derechos humanos representan también espacios de rendición de cuentas y transparencia del Estado.

En el caso de Paraguay, el Estado ha trabajado en la construcción y procesamiento de datos de indicadores de derechos humanos vinculados con derecho a la salud, educación y a un juicio justo.

Ficha práctica N° 5: Derechos Económicos, Sociales y Culturales

Objetivos del Taller

- Conocer el desarrollo histórico y las características fundamentales de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales.
- Analizar el rol que la Secretaría de Acción Social debe cumplir en la promoción y garantía de los DESC en relación con los titulares de derecho con los que trabaja.
- Revisar prácticas institucionales en las cuales se realizan o se vulneran dichos derechos.

Agenda Básica para taller

Hora de Inicio	Hora de Finalización	Actividad
08:30	08:45	Apertura. Expectativas de los y las participantes.
08:45	09:15	Presentación. ¿Qué son los Derechos Económicos, Sociales y Culturales?
09:15	10:15	Cont. Presentación. Los Derechos Económicos, Sociales y Culturales en el Paraguay. Datos Nacionales, limitaciones y oportunidades.
10:15	10:40	Receso.
10:40	11:10	Reflexión. ¿Cómo se viven los DESC en Paraguay? Preguntas y Respuestas. Diálogo de los participantes.
11:10	12:00	Trabajo en grupos.
12:00	12:30	Almuerzo.
12:30	13:30	Plenaria. Presentación de trabajo de grupos.
13:30	14:00	Síntesis de la Jornada y Evaluación del Taller.

Bases Teóricas y Conceptuales

Toda persona, por el hecho de serlo, tiene derechos frente al Estado. En contrapartida, el Estado tiene deberes de respeto, protección, promoción y garantía, organizando para ello su estructura y su orden jurídico-político. Ellos también determinan límites y metas de la acción del poder público. "(...) Son por lo tanto, indisociables del concepto de Estado contemporáneo, al menos en todo cuanto su paradigma es el Estado de Derecho (...)”⁷⁷.

Los derechos económicos, sociales y culturales suelen ser vistos generalmente desde dos enfoques que parecen antagónicos: por un lado, representan las necesidades más básicas y fundamentales que requiere la persona humana para lograr un proyecto de vida digna; por otra parte, se les identifica como garantías y medios de protección⁷⁸.

Los Estados Parte tienen la obligación de adoptar medidas para realizar estos derechos, se comprometen a adoptarlas hasta el máximo de los recursos de que dispongan

⁷⁷ Nikken, Pedro. La protección de los derechos humanos: haciendo efectiva la progresividad de los derechos económicos, sociales y culturales. Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Revista IIDH Vol. 52. San José de Costa Rica, pp. 56-141.

⁷⁸ Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Manual auto formativo sobre acceso a la justicia y derechos económicos, sociales y culturales / Instituto Interamericano de Derechos Humanos. San José, C.R.: IIDH: 2011. 112 pp.

para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, la plena efectividad de los derechos.

El Estado tiene la obligación de cumplir con ciertos mínimos esenciales de cada uno de los DESC, es decir hay un nivel mínimo de provisión de acceso a bienes que se considera inmediato que, en general, está vinculado a la vida digna y la supervivencia.

Algunos de los derechos económicos, sociales y culturales reconocidos se indican a continuación:

- Derecho al trabajo, y los derechos laborales individuales y colectivos.
- Derecho a la seguridad y la protección social.
- Derecho de la protección a la familia, la niñez y la maternidad.
- Derecho a un nivel de vida adecuado.
 - Derecho a la vivienda.
 - Derecho a la alimentación.
 - Derecho al agua y el saneamiento.
 - Derecho al vestido.
- Derecho a la salud.
- Derecho a la educación.
- Derechos culturales.

Guía de materiales básicos

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Bibliografía referenciada en el presente Capítulo.

Metodología y Actividades sugeridas

Actividades previas al taller:

Mapeo de las instituciones públicas y privadas relacionadas con la promoción, protección y defensa de los Derechos Humanos existentes en el municipio, el Departamento o territorio social de intervención.

Consultar el SIMORE sobre las recomendaciones al Paraguay en la temática específica.

Materiales:

Tarjetas con preguntas sobre los DESC y papelógrafos.

Ejercicio grupal:

1. Forme grupos de trabajo de 5-6 integrantes cada uno. Seleccione uno de los siguientes casos:

Sentencias de la Corte IDH:

- Caso Comunidad Indígena Yakye Axa Vs. Paraguay
- Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaya Vs. Paraguay
- Caso Comunidad Indígena Xákmok Kásek Vs. Paraguay

2. Cada grupo revisará uno de los casos mencionados más arriba, para luego identificar los derechos económicos, sociales y culturales que se vieron afectados en las diferentes comunidades indígenas.

3. Solicite que analicen el rol que la Secretaría de Acción Social debe desempeñar en la protección y garantía de los DESC para los titulares de derechos con los que trabaja.

Ayudas Audiovisuales

Se sugiere utilizar presentaciones en *Power point* basadas en el presente manual.

Capítulo VI

**Pueblos Indígenas
y políticas públicas
de reducción de la
pobreza**

Capítulo VI - Pueblos Indígenas y políticas públicas de reducción de la pobreza

Los Pueblos Indígenas, desde sus identidades colectivas e individuales, son sujetos de derechos vinculados indivisiblemente al territorio ancestral en el que viven, por lo que este capítulo desafía a formadores hacia una visión amplia, incluyente, que pretende una implicancia atenta, respetuosa, progresiva que contrarreste años de exclusión de los pueblos indígenas en las políticas públicas.

La acción estatal, a través de un programa social concreto, se convierte en una posibilidad de reparación social en sí misma, si ésta comprende su cosmovisión y asegura la participación y consulta previa, libre e informada de los pueblos indígenas.

A partir de la lectura del presente capítulo el/ la formador/ra contará con los estándares internacionales en relación a los derechos de los pueblos indígenas, lo cual permitirá su abordaje desde el enfoque de derechos en el diseño e implementación de políticas públicas.

Pueblos Indígenas

El Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) se aplica a los Pueblos Indígenas, considerados indígenas por el hecho de descender de poblaciones que habitan en el país o la región geográfica a la que pertenece el país en la época de la conquista o la colonización, o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, conservan todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas⁷⁹.

En los artículos 9 y 33 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas se afirma que los Pueblos y los individuos indígenas tienen derecho a pertenecer a una comunidad o nación indígena, de conformidad con las tradiciones y costumbres de la comunidad o nación de que se trate, y a determinar su propia identidad.

La Constitución Nacional reconoce la existencia de los pueblos indígenas, definidos como grupos de cultura anteriores a la formación y organización del Estado Paraguayo⁸⁰.

79 Convenio 169 de la OIT. Art. 1.

80 Art. 62. Constitución de la República del Paraguay.

La importancia de la conciencia de la identidad indígena:

La conciencia de la identidad indígena se referencia desde criterios⁸¹ que nos aproximan a esta comprensión:

- Continuidad histórica con las sociedades anteriores a la invasión y pre coloniales que se desarrollaron en sus territorios;
- Singularidad;
- Carácter no dominante;
- Determinación de preservar, desarrollar y transmitir a futuras generaciones sus territorios ancestrales y su identidad étnica, de acuerdo con sus propios patrones culturales, sus instituciones sociales y sus sistemas legales;
- Vínculo fuerte con el territorio y los recursos circundantes;
- Sistemas sociales, económicos o políticos singulares;
- Idiomas, cultura y creencias singulares.

El derecho de los pueblos indígenas a participar: Una obligación del Estado

Los derechos de los pueblos indígenas han centrado la atención no sólo en la participación en los procesos de adopción o de toma de decisiones que los afectan, sino también en el control sobre el resultado e impacto de esos procesos.

Si bien el Estado puede trazar un plan de trabajo que implica el contacto y la cooperación con pueblos indígenas, la obtención de su consentimiento libre, previo e informado en las decisiones que los afectan implica la gestión y modelo permanente de celebración de consultas y cooperación con pueblos indígenas y la adopción de medidas conjuntas. En consecuencia, esto evita que toda intervención del Estado, a través de sus planes y programas, sea vertical, limite la participación en la toma de las decisiones o se convierta en un acto o consulta meramente formal. El fin del derecho de participación y la acción del Estado en este sentido es garantizar irrestrictamente el derecho de los pueblos indígenas⁸².

Al respecto, en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, artículo 19, se indica que "(...) los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por medio de sus instituciones representativas antes de adoptar y aplicar medidas legislativas o administrativas que los afecten, a fin de obtener su consentimiento libre, previo e informado (...)". En el artículo 23 señala que "Los pueblos indígenas tienen derecho a determinar y a elaborar prioridades y estrategias para el ejercicio de su derecho al desarrollo, en particular, los pueblos indígenas tienen derecho a participar activamente en la elaboración

81 Resumen de criterios citados en Naciones Unidas- Derechos Humanos, 2014. Folleto Informativo N° 9. Rev.2: a Martínez Cobo, J. "Estudio del problema de la discriminación contra las poblaciones indígenas" y al Foro Permanente de las Naciones Unidas para las Cuestiones Indígenas.

82 ONU – DDHH, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2009-2013. Opiniones temáticas del mecanismo de expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Compilación 2009-2013.

y determinación de los programas de salud, vivienda, y demás programas económicos y sociales que les conciernan y, en lo posible, a administrar esos programas mediante sus propias instituciones”.

Pueblos Indígenas registrados en Paraguay

El III Censo Nacional de Población y Viviendas para Pueblos indígenas, 2012 reconoce la existencia de 19 pueblos indígenas pertenecientes a cinco familias lingüísticas.

Son 117.150 personas indígenas registradas por el Estado Paraguayo, aunque sólo el 64% posee cédula de identidad, y el 49,3 % utiliza como primer idioma su respectiva lengua.

Según un documento del Ministerio de Salud y Bienestar Social, el 71,5% de la población indígena se encuentra en situación de pobreza. Es más acentuada la pobreza para los Guaraníes (75.95%) en relación a las demás familias (menor medida presenta la familia Guaikurú con 65,3%). La proporción de personas indígenas en situación de pobreza extrema llega al 57.1%, encontrándose en situación menos favorable los Guaraníes y los Maskoy, donde el 61,7% y el 56,4% respectivamente se encuentran en pobreza extrema⁸³.

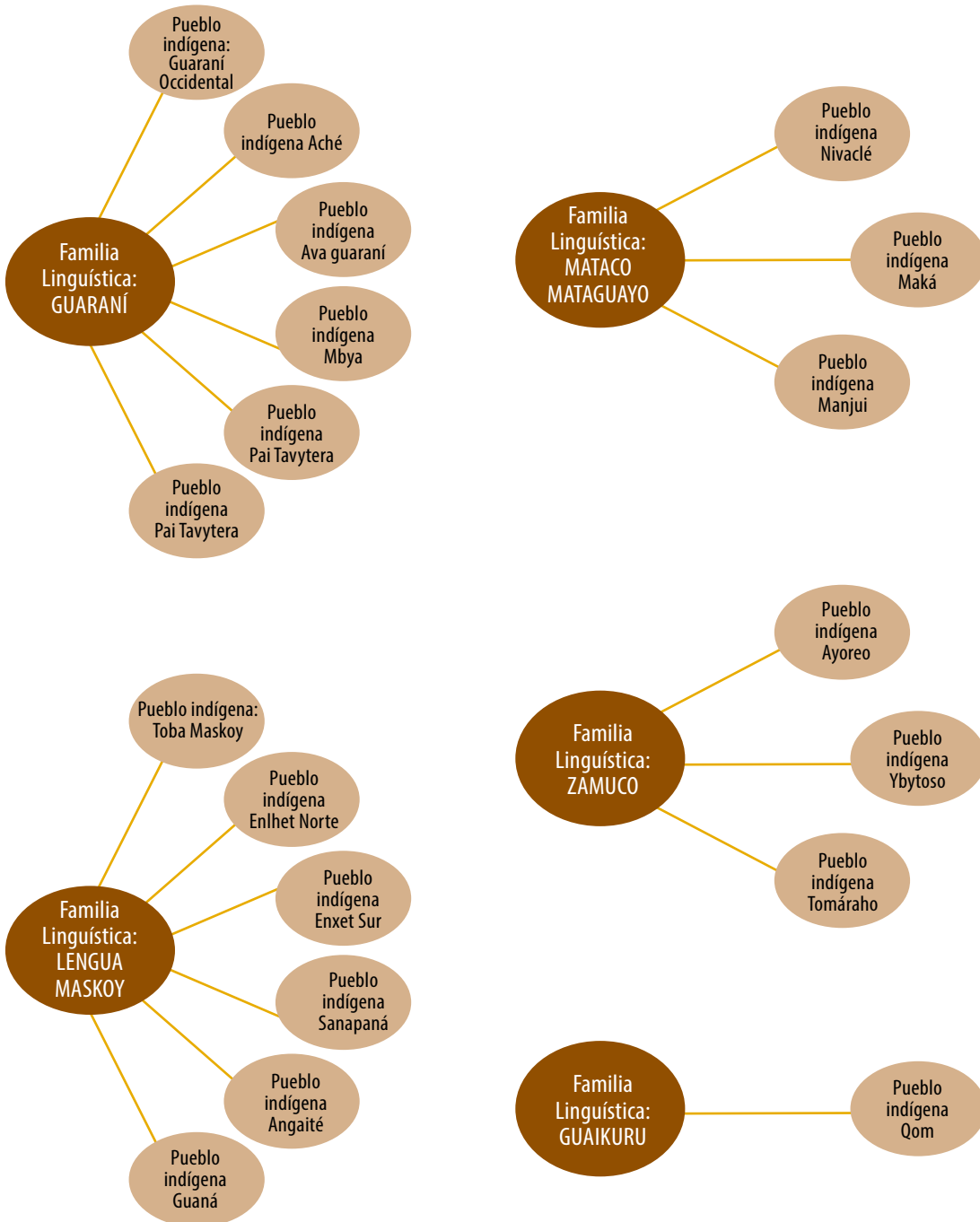
Familias lingüísticas y pueblos indígenas:

Familia Lingüística	Pueblo Indígena
GUARANÍ	Guaraní Occidental
	Aché
	Ava Guaraní
	Mbya
	Pai Tavyterá
	Guaraní Ñandéva
LENGUA MASKOY	Toba Maskoy
	Enlhet Norte
	Enxet Sur
	Sanapaná
	Angaité
	Guaná
MATACO MATAGUAYO	Nivaclé
	Maká
	Manjui
ZAMUCO	Ayoreo
	Ybytosó
	Tomaráho
GUAICURU	Qom

FUENTE: III Censo Nacional de Población y Viviendas para Pueblos indígenas, 2012. STP/DGEEC, Asunción, Paraguay.

83 Estudio sobre la Situación y el Diagnóstico del Sector Salud en la Región Oriental del Paraguay. MSP y BS, 2012.

Familias lingüísticas y Pueblos indígenas en Paraguay



Cómo se reconocen los derechos de los pueblos indígenas

Los derechos propios de los pueblos indígenas están reconocidos a nivel constitucional, en los instrumentos internacionales y regionales, así como en la normativa interna.

Además de estos derechos específicos, los pueblos indígenas gozan de todos los derechos reconocidos en los instrumentos internacionales de los derechos humanos, como el Pacto Internacional de los Derechos Económicos Sociales y Culturales, el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, la Convención contra toda forma de Discriminación Racial, la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio, entre otros.

Derecho consuetudinario de los Pueblos Indígenas

El derecho consuetudinario es el sistema tradicional de reglas de convivencia y de justicia que permanece en la práctica en varios pueblos y comunidades indígenas aunque pueden no estar escritas.

La Constitución Nacional de la República del Paraguay reconoce el derecho consuetudinario indígena, siempre que no afecten derechos fundamentales reconocidos en la misma. Los instrumentos internacionales de derechos humanos valorizan el derecho consuetudinario, siempre que no se opongan a los derechos humanos.

Por derecho consuetudinario indígena se reconoce por ejemplo: los idiomas, los nombres originarios, el rol de los padres y abuelos/as, la valoración del territorio ancestral, del medioambiente, etc.

Normativa internacional de Derechos Humanos relativa a derechos de los Pueblos Indígenas

Instrumentos en el marco de la ONU:

- Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, 2007.
- Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, ratificado por Ley N° 234/1993.
- Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, ratificada por Ley N° 2128/03.

Instrumentos en el marco de la OEA:

- Convención Americana sobre Derechos Humanos, "Pacto de San José", ratificado por Ley N° 1/89.
- Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador), ratificado por Ley N° 1040/97.

Cabe recordar que el sistema de protección de derechos humanos en el ámbito interamericano cuenta con la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Hu-

manos. Esta Corte ha emitido sentencias contra el Estado Paraguayo, en casos de comunidades del Pueblo Indígena Enxet:

- Caso Comunidad Indígena Yakye Axa Vs. Paraguay.
- Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaxa Vs. Paraguay.
- Caso Comunidad Indígena Xákmok Kásek Vs. Paraguay.

Legislación nacional:

- Constitución Nacional de la República del Paraguay de 1992.
- Estatuto Agrario Ley N° 1863/02 y sus modificaciones por las Leyes N° 2002/02 y N° 2531/04.
- Ley N° 352/94, sobre Áreas Silvestres Protegidas.
- Ley N° 904/81, Estatuto de las Comunidades Indígenas y sus modificaciones. Es la primera legislación referida a los derechos de las comunidades indígenas, en cuanto a la legalización de sus tierras, y el reconocimiento de su personería jurídica y sus normas consuetudinarias.

Algunos de los derechos de los Pueblos Indígenas reconocidos en la Constitución paraguaya:

De los Pueblos Indígenas y Grupos Étnicos

- La existencia de los Pueblos Indígenas anteriores a la formación del Estado Paraguayo.

- El derecho a la tierra y la propiedad comunitaria. Utiliza el término “hábitat” en el marco de este reconocimiento.
- La prohibición de la remoción o traslado de su hábitat sin el expreso consentimiento de los mismos.

La propiedad comunitaria de la tierra

- Los pueblos indígenas tienen derecho a la propiedad comunitaria de la tierra, en extensión y calidad suficientes para la conservación y el desarrollo de sus formas peculiares de vida.
- Se prevé la entrega gratuita de tierras por parte del Estado. Estas son inembargables, indivisibles, intransferibles, imprescriptibles, no susceptibles de garantizar obligaciones contractuales ni de ser arrendadas; así mismo, están exentas de tributo.

Organización política de los Pueblos Indígenas

- Garantiza el derecho de los pueblos indígenas a preservar y a desarrollar su identidad étnica en su respectivo hábitat. Reconoce el derecho consuetudinario, y expresa que en los conflictos jurisdiccionales se tendrá en cuenta el derecho consuetudinario indígena.
- Reconoce el derecho a la participación, a la educación, derecho a la asistencia y la exención del pago de tributos.

Sobre la Reforma Agraria

- Las comunidades asentadas en tierras privatizadas deberán recurrir al Congreso Nacional para la recuperación

de las tierras vía procedimiento de expropiación. Existen varios precedentes de expropiación para la restitución de tierras indígenas.

- La expropiación de los latifundios improductivos destinados a la reforma agraria será establecida en cada caso por ley, abonándose en la forma y plazo que la misma determine.

Algunos de los derechos de los Pueblos indígenas reconocidos en la Ley N° 904/81

- Establece procedimiento para la titulación de tierra comunitaria y, en su caso, la canalización de la expropiación y titulación de tierras comunitarias, a través del antiguo Instituto de Bienestar Rural (IBR), hoy Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra (INDERT).
- Reconoce la existencia legal de las comunidades indígenas.
- Establece mecanismos para el reconocimiento de la personería jurídica y el registro de los líderes comunitarios.
- Las comunidades indígenas son entidades jurídicas autónomas representadas por el líder registrado en el Instituto Paraguayo del Indígena (INDI).
- Crea el Registro Nacional de Comunidades Indígenas.
- Refiere a las normas consuetudinarias siempre que no se opongan al "orden público" y que en los procesos se involucren a indígenas.
- Crea el Instituto Paraguayo del Indígena como órgano rector.

- El INDI reconoce y registra por Resolución de su Presidencia a los Líderes de las comunidades.
- A través del INDI se encamina el proceso de reconocimiento de la personería jurídica de las comunidades indígenas, por Decreto Presidencial.
- Prohíbe el arrendamiento de las tierras indígenas.
- Establece liberación de impuestos para el INDI y las comunidades indígenas.

En el artículo 64 se establece que las comunidades indígenas gozan de liberación de impuestos (exención tributaria) en los siguientes asuntos:

- Derechos aduaneros, sus adicionales y recargos;
- Impuestos de papel sellado y estampillas;
- Impuestos internos al consumo y a las ventas;
- Impuesto inmobiliario y otros gravámenes sobre bienes raíces;
- Impuesto a la renta;
- Recargo de cambio;
- Depósito previo para importar;
- Patentes fiscales y municipales;
- Donaciones y legados hechos a favor del INDI o de las comunidades indígenas;
- Impuesto a la transferencia de bienes.

Algunas disposiciones establecidas en la Ley N° 1863/02 - Estatuto Agrario y sus modificaciones por la Ley N° 2002/02 y la Ley N° 2531/04

- Artículo 17.d: Se refiere exclusivamente a las “las comunidades indígenas, que constituyen hábitat sobre tierras del patrimonio del organismo de aplicación”. No menciona situación de comunidades en propiedad privatizada.
- Artículo 115: Establece que “en lo referente a los derechos de los Pueblos Indígenas se estará a lo dispuesto por el Convenio 169 de la OIT”. El Convenio tiene rango superior y está por encima del Estatuto Agrario.
- El Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra (INDERT) es el órgano de aplicación.

Disposiciones en la Ley N° 2419/04 que crea el INDERT

El INDERT administra el Catastro Rural y el Registro Agrario, junto con la Dirección de Catastro del Ministerio de Hacienda. En eso radica la importancia del INDERT, en lo que concierne a la recuperación de las tierras ancestrales.

Disposiciones establecidas en la Ley N° 352/94 - Ley de Áreas Silvestres Protegidas

- Artículo 23: Se establece que la declaración legal de un Área Silvestre Protegida bajo dominio público será realizada por Decreto o Ley, fundamentado en una justificación técnica.
- Artículo 24: Dispone procedimientos para expropiación de tierras para Áreas Silvestres Protegidas, y establece que las tierras

indígenas no serán afectadas pudiendo permanecer en ellas con su derecho comunitario. Los inmuebles, titulados o no, con asentamientos de Comunidades Indígenas no serán afectados.

Protocolo e incorporación de las comunidades en Programas de la SAS

La SAS adoptó en enero de 2015 un Protocolo de Atención y Consulta a los Pueblos Indígenas, con el objetivo de lograr la inclusión de los pueblos indígenas en Programas de Transferencias Monetarias con Corresponsabilidad (*Tekoporâ*) y de inclusión económica (*Tenonderâ*), que contó con la cooperación técnica de la Asesora en Derechos Humanos para Paraguay y su equipo de trabajo.

A la fecha de elaboración del manual fue incluido alrededor del 20% de las familias indígenas en situación de extrema pobreza del Paraguay, en los programas de la SAS. De éstos, al menos la mitad han celebrado asambleas consultivas para discutir su consentimiento o no sobre la inclusión en los citados programas. La SAS ha incorporado ajustes en el marco regulatorio de sus programas, de manera compatible con la legislación nacional e internacional en materia indígena.

El mencionado protocolo representa el primer instrumento de esta naturaleza para la consulta sobre políticas públicas de erradicación de la pobreza a los pueblos indígenas, el cual es utilizado por dicha institución para garantizar su atención y consulta.

Ficha N° 6: Derechos de los Pueblos Indígenas

Objetivos del Taller

- Conocer el desarrollo histórico y las características fundamentales de los Derechos de los Pueblos Indígenas.
- Analizar el rol que la Secretaría de Acción Social debe cumplir en la promoción y garantía de los Derechos de los Pueblos Indígenas.

Agenda Básica para taller

Hora de Inicio	Hora de Finalización	Actividad
08:30	08:45	Apertura. Expectativas de los participantes.
08:45	09:30	¿Qué son los Derechos de los Pueblos Indígenas? Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. El Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes.
09:30	10:15	Legislación nacional e internacional sobre derechos de los Pueblos Indígenas.
10:15	10:40	Receso.
10:40	11:10	¿Cómo se viven los derechos de los Pueblos Indígenas en Paraguay? Preguntas y Respuestas. Diálogo de los participantes.
11:10	12:00	Trabajo en grupos.
12:00	12:30	Almuerzo.
12:30	13:30	Plenaria. Presentación de trabajo de grupos.
13:30	14:00	Síntesis de la Jornada y Evaluación del Taller.

Bases Teóricas y Conceptuales

El III Censo Nacional de Población y Viviendas para Pueblos indígenas, 2012, reconoce la existencia de 19 pueblos indígenas pertenecientes a cinco familias lingüísticas.

Son 117.150 personas indígenas registradas por el Estado Paraguayo, aunque sólo el 64% posee cédula de identidad, y el 49,3 % utiliza como primer idioma su respectiva lengua.

Según un documento del MSPyBS, el 71,5% de la población indígena se encuentra en situación de pobreza. Es más acentuada la pobreza para los Guaraníes (75,95%) en relación a las demás familias (menor medida presenta la familia Guaikurú con 65,3%). La proporción de personas indígenas en situación de pobreza extrema llega al 57,1%, encontrándose en situación menos favorable los Guaraníes y los Maskoy, donde el 61,7% y el 56,4% respectivamente se encuentran en pobreza extrema⁸⁴.

84 Estudio sobre la Situación y el Diagnóstico del Sector Salud en la Región Oriental del Paraguay. MSP y BS, 2012.

La Constitución de Paraguay reconoce en sus artículos 62 al 67 los derechos de los pueblos Indígenas, definidos como grupos de cultura anteriores a la formación y organización del Estado Paraguayo; y quedando reconocido el derecho de los pueblos indígenas a preservar y a desarrollar su identidad étnica en el respectivo hábitat. Tienen derecho, asimismo, a aplicar libremente sus sistemas de organización política, social, económica, cultural y religiosa, al igual que la voluntaria sujeción a sus normas consuetudinarias para la regulación de la convivencia interior, siempre que ellas no atenten contra los derechos fundamentales establecidos en esta Constitución.

Guía de materiales básicos

Normativa internacional de Derechos Humanos relativa a derechos de los Pueblos Indígenas:

- Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, 2007.
- Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, ratificado por Ley N° 234/93.
- Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial, ratificada por Ley N° 2128/03.

Legislación Nacional

- Constitución Nacional de la República del Paraguay 1992.
- Estatuto de las Comunidades Indígenas, Ley 904/81 y sus modificaciones.
- Estatuto Agrario, Ley N° 1863/02 y sus modificaciones en las leyes N° 2002/02 y N° 2531/04.
- Ley N° 352/94, Sobre Áreas Silvestres Protegidas.

Metodología y Actividades sugeridas

Actividades previas al taller:

Mapeo de las instituciones públicas y privadas relacionadas con la promoción, protección y defensa de los Derechos Humanos existentes en el territorio social de intervención.

Consultar el SIMORE sobre las recomendaciones al Paraguay en la temática específica.

Materiales:

Tarjetas con preguntas, papelógrafos.

Ejercicio grupal:

1. Forme grupos de trabajo de 5-6 integrantes cada uno. Tome en cuenta los siguientes casos:

Resumen de las sentencias de la Corte IDH:

- Caso Comunidad Indígena Yakye Axa Vs. Paraguay.
- Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaxa Vs. Paraguay.
- Caso Comunidad Indígena Xákmok Kásek Vs. Paraguay.

2. Cada grupo revisará uno de los casos mencionados más arriba, para luego identificar los derechos que se vieron afectados en las diferentes comunidades indígenas.

3. Analice cuál es el rol de la Secretaría de Acción Social como garante de derechos de los pueblos indígenas y de qué manera los programas implementados incluyen a las diferentes comunidades indígenas y sus derechos.

Ayudas Audiovisuales

Se sugiere utilizar presentaciones en *Power point* basadas en el presente manual.

Vídeo Comunidad Sawhoyamaxa.

Capítulo VII

**Igualdad de género:
Derechos de las
Mujeres**

Capítulo VII - Igualdad de género: Derechos de las Mujeres

El presente capítulo permite que los/las formadores/ras conozcan el desarrollo histórico y las características fundamentales de la perspectiva de género y las construcciones culturales alrededor de ella, permitiendo profundizar en la reflexión de las prácticas institucionales en las cuales se realizan o se vulneran los derechos de las mujeres.

Conceptos tales como empoderamiento, perspectiva de género, transversalización de género, participación de las mujeres para la toma de decisiones en las políticas públicas que las afectan, igualdad y no discriminación, entre otros, son abordados en el presente capítulo.

En este apartado se facilitan herramientas para fortalecer las capacidades institucionales de análisis sobre las prácticas desarrolladas en el marco del diseño e implementación de políticas de erradicación de la pobreza, para los ajustes necesarios en cuanto a la incorporación del enfoque de género.

Antecedentes

En 1963, los esfuerzos para consolidar las normas relativas a los derechos de las mujeres condujeron a la Asamblea General de las Naciones Unidas a solicitar una Declaración sobre la Eliminación de la Discriminación Contra la Mujer, que la Asamblea aprobó en 1967. A dicha Declaración siguió la CEDAW, en 1979, un instrumento jurídicamente vinculante cuya redacción corrió a cargo de la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer⁸⁵.

La importancia de esta Convención radica en que se pone en evidencia la posición de las mujeres en el mundo, al establecer que es objeto de importantes discriminaciones y que estas discriminaciones “violetan los principios de la igualdad de derechos y del respeto de la dignidad humana (...), dificulta la participación de la mujer, en las mismas condiciones que el hombre, en la vida política, económica, social y cultural”.

85 ONU Mujeres. Un poco de historia. <http://www.unwomen.org/es/csw/brief-history> (Consultado marzo 2015).

Un evento de gran relevancia que realizó la Organización de las Naciones Unidas fue la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, celebrada en Viena en 1993. En ésta se reconoce y precisa explícitamente la universalidad de los derechos de las mujeres, al señalar que “los derechos humanos de la mujer y de la niña son parte inalienable, integrante e indivisible de los derechos humanos universales”⁸⁶.

Otro evento que sin duda ha dejado huella a nivel internacional es la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer, celebrada por la ONU en Beijing, China en 1995. Su objetivo principal fue analizar y discutir la situación de las mujeres en el mundo, e identificar las acciones prioritarias a realizarse para mejorar su condición de género. En esta Conferencia se adoptó por consenso de los Estados, una Plataforma de Acción, que recoge una serie de medidas que debían implementarse en un periodo de quince años, cuya meta es el logro de la igualdad, el desarrollo y la paz.

IV Conferencia Mundial sobre la Mujer (Beijing 95), estrategias claves para alcanzar la igualdad:

- Estrategia de empoderamiento de las mujeres, entendida como el fortalecimiento de las capacidades de las mujeres para su participación, en condiciones de igualdad, en la toma de decisiones y en el acceso al poder.

- Estrategia de *mainstreaming* o *incorporación de la perspectiva de género*⁸⁷ en todos los procesos de toma de decisiones y en la ejecución de políticas, entendida como la integración de la perspectiva de género en todas las esferas de la vida, en todos los niveles y en todas las fases de una intervención.

Desde entonces, se dieron importantes avances que fueron reconocidos al cumplirse quince años en 2010, oportunidad en que los Estados Miembros aprobaron una declaración en la que se acogía con beneplácito los progresos realizados con el fin de lograr la igualdad de género, y se comprometían a adoptar nuevas medidas para garantizar la aplicación integral y acelerada de la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing.

A mediados de 2013, el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas pidió a la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer examinar y evaluar la aplicación de la Plataforma de Acción en 2015, en una sesión conocida como Beijing +20. Para informar las deliberaciones, el Consejo exhortó también a los Estados Miembros de la ONU a llevar a cabo exhaustivas evaluaciones tanto a nivel nacional como regional⁸⁸.

86 ONU (1994). Conferencia Mundial de Derechos Humanos.

87 Transversalidad o enfoque integrado de género.

88 ONU MUJERES, 2015. Conferencias Mundiales sobre la Mujer. <http://www.unwomen.org/es/how-we-work/intergovernmental-support/world-conferences-on-women>

El principio de igualdad entre hombres y mujeres

“(…) El principio de igualdad entre el hombre y la mujer, o la igualdad entre los géneros, es inherente al concepto de que todos los seres humanos, con independencia de su sexo, son libres de desarrollar sus capacidades personales, emprender carreras profesionales y tomar decisiones sin las limitaciones impuestas por los estereotipos, los roles de género rígidos y los prejuicios (...)”⁸⁹.

En la observación del Comité CEDAW, se exhorta a los Estados partes a utilizar exclusivamente los conceptos de igualdad entre la mujer y el hombre o la igualdad entre los géneros y no el concepto de equidad entre los géneros al cumplir con sus obligaciones en virtud de la Convención.

En algunas jurisdicciones este último concepto se utiliza para referirse al trato justo de la mujer y el hombre en función de sus necesidades respectivas. Esto puede incluir un trato igual, o un trato diferente pero considerado equivalente en cuanto a los derechos, los beneficios, las obligaciones y las oportunidades. En el contexto del desarrollo, una meta de equidad de género suele incluir medidas diseñadas para compensar las desventajas históricas y sociales de las mujeres⁹⁰.

89 CEDAW/C/GC/28, 2010. Proyecto de Recomendación general N° 28 relativa al artículo 2 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. Párrafo 22. Pp. 6.

90 ONU MUJERES y Pacto Mundial de las Naciones Unidas, 2011. Los Principios para el Empoderamiento de las Mujeres. Segunda Edición. Pp. 11.

Empoderamiento de las mujeres

El empoderamiento es un proceso por el que las personas adquieren el conocimiento, las habilidades y la actitud para analizar críticamente sus propias situaciones y dar los pasos adecuados para mejorarlas.

Refiere al “(...) proceso mediante el cual tanto hombres como mujeres asumen el control sobre sus vidas: establecen sus propias agendas, adquieren habilidades (o son reconocidas por sus propias habilidades y conocimientos), aumentando su autoestima, solucionando problemas y desarrollando la autogestión. Es un proceso y un resultado. Las ventajas del empoderamiento de las mujeres no solo tienen que ver con la justicia y con los derechos de las mujeres, sino que también hacen referencia a una puesta en práctica del propio proceso de desarrollo (...)”⁹¹.

Estrategia de mainstreaming de género

“Transversalizar la perspectiva de género es el proceso de valorar las implicaciones que tiene para los hombres y para las mujeres cualquier acción que se planifique, ya se trate de legislación, políticas o programas, en todas las áreas y en todos los niveles. Es una estrategia para conseguir que las preocupaciones y experiencias de las mujeres, al igual que las de los hombres, sean parte integrante en la elaboración,

91 ONU MUJERES y Pacto Mundial de las Naciones Unidas, 2011. Los Principios para el Empoderamiento de las Mujeres. Segunda Edición. Pp. 11.

puesta en marcha, control y evaluación de las políticas y de los programas en todas las esferas políticas, económicas y sociales, de manera que las mujeres y los hombres puedan beneficiarse de ellos igualmente y no se perpetúe la desigualdad⁹².

En la práctica, transversalización de género significa:

- Identificar las brechas en la igualdad de género, a través del uso de datos desagregados por sexo.
- Analizar las causas profundas de las brechas.
- Desarrollar estrategias para cerrar las brechas.
- Poner recursos y experticia en la implementación de estrategias para la igualdad de género.
- Monitorear la implementación (indicadores de derechos humanos y enfoque género).
- La rendición de cuentas a la población por parte de las personas e instituciones responsables de generar resultados de igualdad.

Violencia contra las mujeres

La violencia contra la mujer es una forma de discriminación que inhibe gravemente la capacidad de la mujer de gozar de derechos y libertades en pie de igualdad con el hombre, según lo indica el Comité

para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer.

Este Comité ha adoptado varias medidas y aprobado recomendaciones relativas a la violencia contra las mujeres en la familia y otros ámbitos, entre éstas la Observación General N° 12 y la N° 19. Esta última insta a los Estados a tomar medidas para prevenir y erradicar el problema de la violencia contra las mujeres, identificando después de un profundo examen de la Convención aquellas secciones en las que esta cuestión es tratada implícitamente.

En 1994, la entonces Comisión de Derechos Humanos (hoy Consejo de Derechos Humanos) nombró una Relatora Especial sobre la Violencia contra la Mujer, sus causas y consecuencias, con el mandato de investigar e informar sobre todos los aspectos de la violencia contra las mujeres. La Relatora ha venido aportando información y doctrina valiosa sobre la base de sus visitas a los países y sus investigaciones sobre las diversas áreas y aspectos vinculados con la violencia contra las mujeres, dejando útiles recomendaciones y directrices al respecto.

Por otra parte, en el ámbito regional de protección de derechos humanos, se adoptó la Convención para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención Belem do Pará), igualmente ratificada por Paraguay.

92 ECOSOC, 1997. Resolución 47/2. Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer. Incorporación de una perspectiva de género en todas las políticas y programas del sistema de las Naciones Unidas.

Igualdad y no discriminación

La CEDAW aporta una importante definición de discriminación contra la mujer, la cual se suma de manera coincidente con las contenidas en otros instrumentos como la Convención sobre Discriminación Racial, circunscribiéndola al ámbito específico de la mujer.

A los efectos de CEDAW, *“discriminación contra la mujer” denotará toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o por resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera*⁹³.

Las mujeres constituyen la mayoría de las personas en situación de pobreza del mundo y el número de mujeres que vive en la pobreza rural se ha incrementado en un 50% desde 1975. Las mujeres trabajan dos tercios de las horas de trabajo del mundo y producen la mitad de los alimentos del mundo, y sin embargo ganan sólo el 10% de los ingresos mundiales y poseen menos del 1% de la propiedad en el mundo.

La violencia contra las mujeres en todo el mundo y en todas las culturas prevalece a una escala inimaginable, y el acceso de

las mujeres a la justicia es a menudo vinculado con obstáculos discriminatorios, en la ley como en la práctica. Existen múltiples formas de discriminación basadas en el género y otros factores como la raza, la etnia, la casta, la discapacidad, el VIH / SIDA, la orientación sexual o identidad de género, más el riesgo de penuria económica, la exclusión y la violencia contra las mujeres⁹⁴.

La CEDAW establece derechos de las mujeres en nueve áreas o ámbitos, así como obligaciones para los Estados, a fin de lograr la igualdad entre mujeres y hombres:

1. En la esfera política y pública, destaca los derechos al voto y a ser electas en elecciones públicas, a participar en la formulación de políticas gubernamentales, a ocupar cargos públicos, ejercer funciones públicas y a representar al gobierno internacionalmente.
2. En el ámbito de la nacionalidad, contempla el derecho a adquirir, cambiar o conservar la nacionalidad, independientemente de su estado civil.
3. En el campo de la educación, la Convención protege el acceso al estudio, a la orientación y capacitación laboral y profesional, la igualdad de oportunidades para becas

93 CEDAW, Artículo 1.

94 OACNUDH, 2009. Sobre la discriminación: Lucha contra la discriminación de la mujer. <http://www.ohchr.org/SP/AboutUs/Pages/DiscriminationAgainstWomen.aspx>

y subvenciones de estudio, eliminación de contenidos y prácticas estereotipadas sobre los papeles femenino y masculino, la reducción de las tasas de deserción escolar femenina y el acceso al deporte y la educación física.

4. Con relación al empleo, afirma el derecho a las mismas oportunidades, a elegir libremente profesión y empleo, a la estabilidad en el trabajo, a igual remuneración, a la seguridad social, a la protección de su salud y a la seguridad ocupacional.

5. En el área de la salud, la Convención obliga a la creación de condiciones que posibiliten la igualdad de las mujeres en el acceso a los servicios de atención médica y de planificación familiar, así como en materia de salud sexual y reproductiva.

6. Igualmente protege derechos económicos en áreas en que las mujeres han sido tradicionalmente discriminadas y excluidas, como el acceso al crédito y a prestaciones familiares.

7. Dedicar una sección a las mujeres rurales, reconociéndoles el derecho a participar en la elaboración y ejecución de planes de desarrollo, el acceso a servicios adecuados de atención médica, el beneficio directo de la seguridad social, a obtener

educación y formación académica y no académica y el acceso a créditos y préstamos agrícolas.

8. Reconoce la capacidad jurídica de las mujeres en materia civil como firmar contratos, administrar bienes, circular libremente y elegir residencia.

9. Con relación al matrimonio y las relaciones familiares, faculta a las mujeres a elegir libremente el cónyuge y contraer matrimonio con su pleno consentimiento, otorga igualdad de derechos y responsabilidades durante el matrimonio y como progenitores, a decidir libre y responsablemente el número de hijos, a elegir su apellido, a la vez que les garantiza los mismos derechos en materia de propiedad y administración de bienes.

La construcción de la igualdad exige trabajar en la garantía y el ejercicio de los derechos de las mujeres, asegurando su plena participación en la toma de decisiones; y la equidad es sin duda el mayor desafío para el desarrollo de los países.

Los Principios Rectores sobre la Extrema Pobreza y los Derechos Humanos reconocen que "La dignidad humana es el fundamento mismo de los derechos humanos, y está inextricablemente vinculada con los principios de la igualdad y la no discriminación. El respeto de la dignidad inherente de las personas que viven en

la pobreza debe ser la base de todas las políticas públicas. Los agentes estatales y los particulares deben respetar la dignidad de todos, evitar la estigmatización y los prejuicios, y reconocer y apoyar los esfuerzos que despliegan quienes viven en la pobreza para mejorar su vida”⁹⁵.

Conforme a estos principios, “las mujeres representan una parte desproporcionada de la población pobre, debido a las formas multifacéticas y acumulativas de discriminación que deben soportar. Los Estados tienen la obligación de eliminar la discriminación de jure y de facto de la mujer y de adoptar medidas para alcanzar la igualdad entre hombres y mujeres”⁹⁶.

“La igualdad y la no discriminación son obligaciones inmediatas y transversales que deben constituir la base de todas las medidas que adopten todas las partes interesadas en relación con las personas que viven en la pobreza”.

Esas obligaciones exigen que los Estados identifiquen a los grupos en situación de vulnerabilidad, discriminación, pobreza y concedan prioridad a garantizar que esos grupos y en particular las mujeres, disfruten de los derechos humanos en pie de igualdad.

Enfoque o perspectiva de género

El enfoque o perspectiva de género se constituye en una categoría de análisis que permite hacer evidentes las diferencias sociales, biológicas, psicológicas y ambientales en las relaciones entre las personas, según el sexo, la edad, la etnia, la situación socioeconómica y el rol que desempeñan en la familia y en el grupo social. Así mismo, su aplicación plantea en los procesos y proyectos sociales la necesidad de formular estrategias, acciones y mecanismos orientados al logro de la igualdad y equidad entre las personas.

Igualmente, este enfoque contribuye a explicar cómo las relaciones entre las personas están atravesadas por el poder y cómo la inequidad en el ejercicio del mismo genera necesariamente violencia y discriminación.

El análisis de género se realiza cuando se observa las diferentes maneras mediante las cuales mujeres y hombres se ven afectados por una situación o una acción, en función de su diferente condición jurídica y social, sus roles y responsabilidades, así como los diferentes beneficios y desventajas que pueden derivar de ella. De forma general se debe atender el análisis de factores sociales referidos a las situaciones y necesidades, no de las personas en general, sino de las mujeres y de los hombres en la sociedad.

⁹⁵ Organización de las Naciones Unidas. Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos. Los Principios Rectores sobre la Extrema Pobreza y los Derechos Humanos. A/HRC/21/39. 18 de julio de 2012. Párrafo 15.

⁹⁶ Organización de las Naciones Unidas. Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos. Los Principios Rectores sobre la Extrema Pobreza y los Derechos Humanos. A/HRC/21/39. 18 de julio de 2012. Párrafo 23.

El Enfoque de Género permite:

- Observar de forma sistemática el impacto diferenciado de prácticas en programas, planes, proyectos y leyes sobre las relaciones entre los hombres y las mujeres.
- Hacer visible lo que estaba oculto, necesidades, experiencias y abusos que sufren las mujeres por el hecho de ser mujeres o que les afectan de forma desproporcionada.
- Poner en primer plano los efectos discriminatorios derivados de la asignación de roles y oportunidades, actuando para transformar las causas de dicha discriminación.
- Impulsar la adquisición, tanto individual como colectiva, de los instrumentos necesarios para superar los obstáculos que impiden la igualdad real entre los géneros.
- Identificar a las personas como agentes de cambio en su entorno.

Igualdad de género y equidad de género

La igualdad de género supone, por tanto, que los diferentes comportamientos, aspiraciones y necesidades de las mujeres y los hombres se consideren, valoren y promuevan de igual manera. Ello no significa que mujeres y hombres deban convertirse en iguales, sino que sus derechos, responsabilidades y oportunidades no dependan de si han nacido hombres o mujeres. La igualdad de género implica

la idea de que todos los seres humanos, hombres y mujeres, son libres para desarrollar sus capacidades personales y para tomar decisiones.

El medio para lograr la igualdad es la equidad de género, entendida como la justicia en el tratamiento a mujeres y hombres de acuerdo a sus respectivas necesidades. La equidad de género implica la posibilidad de tratamientos diferenciales para corregir desigualdades de partida; medidas no necesariamente iguales, pero conducentes a la igualdad en términos de derechos, beneficios, obligaciones y oportunidades. Estos conceptos son igualmente aplicables a las situaciones que se vinculan con las personas que padecen discriminación por su orientación sexual o su identidad de género.

Participación de las mujeres

El principal obstáculo para la plena participación de las mujeres deriva de la división sexual del trabajo, del limitado acceso y control sobre determinados recursos, de su adscripción a determinados roles, así como de su posición de subordinación.

Uno de los objetivos que se persigue es promover a las mujeres como agentes activas de cambio. Para ello, es importante crear las oportunidades para la participación plena de las mujeres y elevar su capacidad de interlocución, concertación y negociación con los distintos agentes pú-

blicos, privados y sociales con quienes se relacionan en su quehacer cotidiano.

Políticas públicas desde una perspectiva de género

A continuación se presenta una lista práctica para facilitar el análisis de una política pública sobre el enfoque de género.

En su diseño, el programa, plan o proyecto:

- ¿Tiene un diagnóstico de la situación en la que quiere incidir? ¿Tiene datos desagregados por sexo, edad, origen (rural/urbano), persona con discapacidad, pueblos indígenas, migrantes y otros?
- ¿Cuenta con un análisis de las desigualdades de género, incluyendo brechas?
- ¿Define y precisa el impacto que sus intervenciones tendrá en mujeres, hombres, niñas, niños y adolescentes?
- ¿Tiene en sus objetivos y estrategias de intervención propuestas para reducir las desigualdades de género?
- ¿Hay intervenciones que busquen empoderar a las mujeres, adolescentes y las niñas? En su caso ¿cuáles?
- ¿Han participado las mujeres, adolescentes y las niñas en el diseño, implementación, monitoreo y evaluación de los programas, planes y/o proyectos?
- ¿Consideran los componentes de los programas, planes y/o proyectos estrategias para prevenir la violencia de género sobre mujeres, niñas y adolescentes?
- ¿Se define un sistema de seguimiento y monitoreo de los avances en la reducción de brechas identificadas en el diagnóstico inicial?
- ¿Cuenta con indicadores de derechos humanos que incluyan la perspectiva de género en los planes de trabajo?

Ficha técnica N° 7: Igualdad de género: Derechos de las mujeres

Objetivos del Taller

- Conocer el desarrollo histórico y las características fundamentales de la temática de perspectiva de género y las construcciones culturales alrededor de ella.
- Revisar prácticas institucionales en las cuales se respetan o vulneran los derechos de las mujeres y se aplica la perspectiva de género.
- Analizar el rol que la Secretaría de Acción Social cumple en la promoción y protección de los Derechos de las Mujeres con las que trabaja.

Agenda Básica para taller

Hora de Inicio	Hora de Finalización	Actividad
08:30	08:45	Apertura. Expectativas de los participantes.
08:45	09:15	Breve presentación sobre la normativa de referencia: Ley N° 1215/86 que ratifica la CEDAW. Ley N° 605/95 que ratifica la Convención para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Belem do Pará).
09:15	10:15	El enfoque de género en las estrategias de reducción de la pobreza. Experiencias en la Secretaría de Acción Social.
10:15	10:40	Receso.
10:40	11:10	¿Cómo se viven los derechos de las mujeres en Paraguay? Preguntas y Respuestas. Diálogo con los participantes.
11:10	12:00	Trabajo en grupos.
12:00	12:30	Almuerzo.
12:30	13:30	Plenaria. Presentación de trabajo de grupos.
13:30	14:00	Síntesis de la Jornada y Evaluación del Taller.

Bases Teóricas y Conceptuales

La igualdad de género supone que los diferentes comportamientos, aspiraciones y necesidades de las mujeres y los hombres se consideren, valoren y promuevan de igual manera. Ello no significa que mujeres y hombres deban ser iguales, sino que sus derechos, responsabilidades y oportunidades no dependan del sexo con el que han nacido. Implica la idea de que todos los seres humanos, hombres y mujeres,

son libres para desarrollar sus capacidades personales y para tomar decisiones. El medio para lograr la igualdad es la equidad de género, entendida como la justicia en el tratamiento a mujeres y hombres de acuerdo a sus respectivas necesidades.

No existe un solo proyecto donde el análisis de género no sea apropiado, salvo que no involucre a personas. El análisis de género debería adoptarse como una herramienta de uso continuo.

Los Principios Rectores sobre la Extrema Pobreza y los Derechos Humanos reconocen que “La dignidad humana es el fundamento mismo de los derechos humanos, y está inextricablemente vinculada con los principios de la igualdad y la no discriminación. El respeto de la dignidad inherente de las personas que viven en la pobreza debe ser la base de todas las políticas públicas. Los agentes estatales y los particulares deben respetar la dignidad de todos, evitar la estigmatización y los prejuicios, y reconocer y apoyar los esfuerzos que despliegan quienes viven en la pobreza para mejorar su vida”.

Estos mismos Principios Rectores reconocen que “las mujeres representan una parte desproporcionada de la población pobre, debido a las formas multifacéticas y acumulativas de discriminación que deben soportar. Los Estados tienen la obligación de eliminar la discriminación de jure y de facto de la mujer y de adoptar medidas para alcanzar la igualdad entre hombres y mujeres”.

La igualdad y la no discriminación son obligaciones inmediatas y transversales que deben constituir la base de todas las medidas que adopten todas las partes interesadas en relación con las personas que viven en la pobreza.

El Enfoque de Género permite:

- Observar de forma sistemática el impacto diferenciado de prácticas en programas, planes, proyectos y leyes sobre hombres y mujeres.
- Hacer visible lo que estaba oculto: necesidades, experiencias y abusos que sufren las mujeres, por el hecho de ser mujeres o que les afectan de forma desproporcionada.
- Poner en primer plano los efectos discriminatorios derivados de la asignación de roles y oportunidades, actuando para transformar las causas de dicha discriminación.
- Impulsar la adquisición, tanto individual como colectiva, de los instrumentos ne-

cesarios para superar los obstáculos que impiden la igualdad real entre los géneros.

- Identificar a las personas como agentes de cambio en su entorno.

El análisis de género se realiza cuando se observa las diferentes maneras mediante las cuales mujeres y hombres se ven afectados por una situación o una acción, en función de su diferente condición jurídica y social, sus roles y responsabilidades, así como los diferentes beneficios y desventajas que pueden derivar de ella. De forma general se debe atender el análisis de factores sociales referidos a las situaciones y necesidades, no de las personas en general, sino de los grupos de población en particular, con una mirada específica de las mujeres y de los hombres en la sociedad.

El principal obstáculo para la plena participación de las mujeres deriva de la división sexual del trabajo, del limitado acceso y control sobre determinados recursos, de su adscripción a determinados roles, así como de su posición de subordinación.

Uno de los objetivos que se persigue es promover a las mujeres como agentes activas de cambio. Para ello, es importante crear las oportunidades para la participación plena de las mujeres y elevar su capacidad de interlocución, concertación y negociación con los distintos agentes públicos, privados y sociales con quienes se relacionan en su quehacer cotidiano.

En la práctica, transversalización de género significa:

- Identificar las brechas en la igualdad de género a través del uso de datos desagregados por sexo entre otros.
- Analizar las causas profundas de las brechas.
- Desarrollar estrategias para cerrar las brechas.
- Poner recursos y experticia en la implementación de estrategias para la igualdad de género.

- Monitorear la implementación (indicadores de derechos humanos con enfoque de género)
- La rendición de cuentas a la población por parte de las personas e instituciones responsables de generar resultados de igualdad.

Lista práctica para facilitar el análisis de una política pública sobre el enfoque de género.

En su diseño, el programa, plan o proyecto:

- ¿Tiene un diagnóstico de la situación en la que quiere incidir? ¿Tiene datos desagregados por sexo, edad, origen (rural/urbano), persona con discapacidad, pueblos indígenas, migrantes y otros?
- ¿Cuenta con un análisis de las desigualdades de género, incluyendo brechas?
- ¿Define y precisa el impacto que sus intervenciones tendrá en mujeres, hombres, niñas, niños y adolescentes?
- ¿Tiene en sus objetivos y estrategias de intervención propuestas para reducir las desigualdades de género?
- ¿Hay intervenciones que busquen empoderar a las mujeres, adolescentes y las niñas? En su caso ¿cuáles?
- ¿Han participado las mujeres, adolescentes y las niñas en el diseño, implementación, monitoreo y evaluación de los programas, planes y/o proyectos?
- ¿Consideran los componentes de los programas, planes y/o proyectos estrategias para prevenir la violencia de género sobre mujeres, niñas y adolescentes?
- ¿Se define un sistema de seguimiento y monitoreo de los avances en la reducción de brechas identificadas en el diagnóstico inicial?
- ¿Cuenta con indicadores de derechos humanos que incluyan la perspectiva de género en los planes de trabajo?

Guía de materiales básicos

Ley N° 1215/86 que ratifica la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (CEDAW).

Ley N° 605/95 que ratifica la Convención para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Belem do Pará).

ONU. Principios Rectores sobre la Extrema Pobreza y los Derechos Humanos.

Metodología y Actividades sugeridas

Actividades previas al taller:

Mapeo de las instituciones públicas y privadas relacionadas con la promoción, protección y defensa de los Derechos Humanos existentes en el municipio, el Departamento o el territorio social de intervención.

Consultar el SIMORE sobre las recomendaciones al Paraguay en la temática específica.

Materiales:

Tarjetas con preguntas contenidas en la Lista práctica para facilitar el análisis de la integración de la perspectiva de género en las políticas, planes y programas institucionales, papelógrafos.

Ejercicio grupal

1: Forme grupos de trabajo de 5-6 integrantes cada uno. Asigne uno o dos artículos de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer CEDAW a cada grupo; solicite a los participantes que definan de qué manera cada uno de dichos artículos ha sido implementado en el país.

#2. Solicite que analicen el rol que la Secretaría de Acción Social debe cumplir en la promoción y protección de los Derechos de las Mujeres en los programas que desarrolla y los mecanismos para favorecer un enfoque de género.

Ayudas Audiovisuales

Se sugiere utilizar presentaciones en *Power point* basadas en el presente manual.

Capítulo VIII

**Comunicación
con enfoque de
derechos humanos**

Capítulo VIII - Comunicación con enfoque de derechos humanos

El presente capítulo introduce a los/las formadores y formadoras sobre nociones que permiten abordar la comunicación con enfoque de derechos en las distintas áreas de intervención institucional, en el marco de sus obligaciones en materia de derechos humanos. Aporta herramientas no solo para el adecuado diseño de la política comunicacional de la institución, sino también para la interlocución con las distintas contrapartes involucradas, incluyendo a las familias, desde el reconocimiento de las personas como sujetos de derechos, en las políticas públicas de erradicación de la pobreza.

La información proporcionada en este capítulo podrá ser utilizada para construir estrategias comunicacionales sobre los programas con enfoque de derechos. Adicionalmente, las herramientas incluidas permitirán el tratamiento de las noticias generadas en el marco de las acciones institucionales, a través de un lenguaje que visualice la diversidad en el contexto nacional. En este sentido, contribuye con pautas sobre la utilización del lenguaje y de las imágenes que combatan los estereotipos y la discriminación.

Comunicación y Libertad de Expresión

La comunicación con enfoque de derechos humanos es aplicable a contextos democráticos en los cuales los Estados y la sociedad desean que los ciudadanos y las ciudadanas tengan acceso a la información, produzcan información y la divulguen siguiendo los marcos normativos internacionales en materia de derechos humanos.

La comunicación está directamente relacionada con el artículo 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos que define el concepto de libertad de expresión.

El artículo 19 dice:

“Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión”.

No obstante, la comunicación con enfoque de derechos humanos no se queda sólo en el artículo 19. Puede decirse que este artículo es la base, y que después la comunicación se desarrolla basada en primer lugar en la Declaración Universal de Derechos Humanos y posteriormente en los tratados internacionales de derechos humanos. Gran parte de esa normativa se encuentra ya especificada en este manual.

Estado y comunicación

Para los/as funcionarios/as del Estado crear la política pública de comunicación con enfoque de derechos humanos significa que los productos comunicacionales producidos por el Estado para radio, prensa, tv e internet, así como sus materiales impresos, difunden las normas internacionales de derechos humanos y cuentan con un diseño participativo por parte de los públicos o las audiencias a las cuales va dirigida la comunicación. También deben tener un enfoque diferencial que en la práctica significa evidenciar la existencia de mujeres, niñas, niños, indígenas, personas con discapacidad, afrodescendientes, migrantes, entre otras poblaciones.

En muchos casos la comunicación estatal o pública se ha relacionado sólo con publicidad o marketing de lo que hacen los gobiernos. Sin embargo, la comunicación con enfoque de derechos humanos por parte del Estado no solo incluye la publi-

cidad vinculada con su gestión sino que es enriquecida con las normas de derechos humanos.

En términos prácticos un plan comunicacional del Estado con el enfoque de derechos humanos implica que los funcionarios y funcionarias que lo trabajen tengan en cuenta, además de las herramientas comunicacionales, los lineamientos expuestos en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos y en los convenios asumidos por cada país. En este contexto, la comunicación debe ser consecuente con el rol de garante de derechos que tiene el Estado y sus instituciones, y la calidad de sujetos de derechos de las personas y grupos con las que el Estado interactúa.

Por ejemplo, para difundir información sobre un nuevo acueducto, el comunicador o comunicadora debe informar sobre la noticia explicando, por lo menos, los parámetros que se citan a continuación:

1. ¿Qué tipo de acueducto es?
2. ¿Dónde se encuentra ubicado?
3. ¿A cuántas personas les aporta agua?
4. ¿Cómo es el tratamiento y la calidad del agua?
5. ¿A cuántas mujeres, niñas, niños, hombres y personas adultas, indígenas y personas con discapacidad les llegará el agua de este acueducto?
6. ¿Cuál es el dinero invertido en el acueducto y a qué parte del plan de desarrollo municipal corresponde?

“Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión.”

Pero además de responder esas preguntas básicas, el comunicador o comunicadora, o la persona del Estado encargada de la información, debería explicar que el acueducto hace parte del desarrollo de los derechos económicos, sociales y culturales, particularmente del derecho al agua.

Así:

“El 28 de julio de 2010, a través de la Resolución 64/292, la Asamblea General de las Naciones Unidas reconoció explícitamente el derecho humano al agua y al saneamiento, reafirmando que un agua potable limpia y el saneamiento son esenciales para la realización de todos los derechos humanos. La Resolución exhorta a los Estados y organizaciones internacionales a proporcionar recursos financieros, a propiciar la capacitación y la transferencia de tecnología para ayudar a los países, en particular a los países en vías de desarrollo, a proporcionar un suministro de agua potable y saneamiento saludable, limpio, accesible y asequible para todos.”

En noviembre de 2002, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales adoptó la Observación General N° 15 sobre el derecho al agua. Establece que el derecho humano al agua es indispensable para una vida humana digna. También define el derecho al agua como el derecho de cada uno a disponer de agua suficiente, saludable, aceptable, físicamente accesible y asequible para su uso personal y doméstico.

Luego, a la hora de completar la nota con la población que recibirá el acueducto, la persona que hace la nota o el análisis debe completar la historia con la respuesta a estas preguntas:

1. ¿Hace cuánto la población no contaba con acueducto y agua potable?
2. ¿Qué número de pobladores desagregados en mujeres, niñas y niños, hombres y adultos mayores, personas con discapacidad e indígenas no reciben agua potable en el país por medio de acueductos?
3. ¿Qué planes se encuentran en desarrollo para que exista mayor cobertura de agua potable?
4. ¿Cuáles son las consecuencias de la falta de acueductos para la salud?
5. ¿Cuál debe ser el cuidado de las fuentes de agua aledañas al acueducto y del medio ambiente para contar con este recurso?

Además de las fotos de los representantes del Estado, del acueducto o de la población que recibe este derecho, la persona que realiza el texto de comunicación, el video o la nota de radio puede recurrir a herramientas como entrevistas con personajes destacados en el orden internacional que hacen la difusión de estos derechos. En el caso del agua, por ejemplo esta cita del Secretario General de la ONU podría ser tomada en cuenta en la noticia, además de las entrevistas con expertos en el desarrollo de este tema.

“Los niños y niñas que no tienen agua limpia para beber, las mujeres que temen por su seguridad, los jóvenes que no tienen la posibilidad de recibir una educación decente tienen derecho a algo mejor y nosotros tenemos la responsabilidad de hacerlo mejor. Todas las personas tienen derecho a un agua segura para beber, a saneamiento, a refugio y a servicios básicos”.

Ban Ki-moon, Secretario General de las Naciones Unidas.

También puede recurrir a consultar sobre las recomendaciones internacionales en materia de derechos humanos vinculada al tema, en este caso el agua, a partir del uso del SIMORE, herramienta que ha sido descrita en el Capítulo II del presente manual.

Garantía, protección y respeto

El enfoque de derechos humanos aporta a la información que contamos a través de la escritura, de la voz, las imágenes o del video porque permite que las historias no se enfoquen sólo en las anécdotas sino que las saca de ese plano para darles vida y posibilidades de cambio.

El enfoque de derechos humanos deja en evidencia que existen derechos y también que existen responsables de garantizarlos, protegerlos y respetarlos. En este caso específico, los Estados tienen la obligación de cumplir con estos tres principios. En estas condiciones el comunicador, la comunicadora o la persona responsable de información tendrá en cuenta quién y cómo se pueden efectuar cambios en la vida de las personas a través, entre otras muchas cosas, de políticas públicas que busquen la garantía de los derechos.

Este punto es fundamental para quien produce información o política pública con enfoque de derechos humanos, ya que no se habla desde el concepto de favor o ayuda, y mucho menos del concepto de cliente a quien el Estado le “presta servicios”.

Se habla de derechos que tienen las personas, y este tratamiento dignifica y al mismo tiempo pone a nuestro interlocutor como un “sujeto de derechos”, con el cual hay obligaciones que llevar a cabo.

La relación cambia porque se comprende sobre quién recaen las obligaciones mayores en materia de derechos humanos y sobre quién está la responsabilidad de reclamar que los derechos humanos sean efectivos.

Por ejemplo: una comunidad protesta porque no tiene carreteras para comercializar sus productos agrícolas. El Estado toma medidas en el plan de desarrollo para que la carretera se pueda construir y dialoga con la comunidad pero, al mismo tiempo, la escucha para realizar una construcción del plan de la vía de forma participativa, asegurándose que la comunidad esté debidamente informada y pueda a su vez contribuir para que la carretera responda de la mejor manera a las necesidades y derechos de la comunidad. El Estado no recurre a la fuerza para frenar la protesta de la comunidad, sino que crea mecanismos de diálogo, de compromisos y cumplimiento para resolver la situación de forma pacífica.

¿Cuáles son los tres puntos básicos que ve el enfoque de derechos humanos en la anterior historia?

1. Una comunidad que tiene derecho a la protesta pacífica y a la exigencia de sus derechos.
2. Una comunidad que no logra hacer ejercicio pleno de sus derechos económicos, sociales y culturales para vi-

vir con dignidad, y que, por ejemplo, no logra comercializar la mandioca que produce.

3. Un Estado que conoce sus obligaciones y busca el diálogo, la participación y las soluciones a través de una construcción democrática con la comunidad.
4. El uso de la fuerza como último recurso para controlar una protesta social no pacífica y como vía para proteger la vida, a las personas y sus derechos.

Así cada comunicación pública y cada política pública debe ser enriquecida con los principios de derechos humanos que aportan los cimientos para la construcción democrática y para el desarrollo de las sociedades en pro, principalmente, de los ciudadanos y ciudadanas de cada país.

La normatividad es extensa, amplia y el reto está en utilizarla jurídicamente y en implementarla en cada acción que desarrollamos en la vida cotidiana. Cada tratado de derechos humanos ofrece el camino y la luz tanto a la política pública del Estado como a una comunicación con enfoque de derechos humanos.

Enfoque de género como parte del enfoque de derechos

El principio de igualdad y no discriminación es parte central del concepto de derechos humanos. Así, una mirada amplia, integral y diferenciada entre las personas y grupos de población implica respetar

la diversidad y garantizar la igualdad de derechos y de oportunidades. “Libres e iguales en dignidad y derechos” plantea la Declaración Universal de los Derechos Humanos y sienta las bases para comprender la diversidad en un marco de igualdad y viceversa.

Cuando hablamos de enfoque de género consideramos la posición y la forma desde la cual observamos una realidad, considerando por ejemplo el impacto diferenciado de una situación sobre las mujeres, las niñas y los hombres. Esta mirada específica y a la vez diversa debe impactar la forma y el contenido de la comunicación, asegurando no contribuir a perpetuar los estereotipos de género y, por consecuencia, la discriminación de las mujeres. El Estado como garante de derechos debe ser un actor de formación y difusión de los derechos humanos de las mujeres y de los principios de no discriminación por sexo, orientación sexual o identidad de género.

Las imágenes, a su vez, deben contribuir a este objetivo cuidando de incluir a las mujeres en las más amplias y diversas facetas de la vida, sin limitarse a su calidad de esposas o madres, sino también en sus roles en el ámbito público, incluyendo en espacios de representación y toma de decisiones.

Por eso cuando comunicamos, desagregamos la información para visibilizar la situación de las mujeres, por ejemplo, y

construir políticas, programas y estrategias específicas para atender sus derechos y superar las desigualdades y la discriminación.

Lenguaje e imágenes en la comunicación

El enfoque de derechos implica también considerar el lenguaje que se utiliza en la comunicación, así como las imágenes que forman parte de la misma. El lenguaje no es neutro, puede ser un vehículo de profundización de la discriminación y de la invisibilidad de algunos grupos de población o puede, por el contrario, aportar a la igualdad de derechos y de oportunidades.

Cuando hablamos, por ejemplo, con o sobre las personas a las que llegan los programas de erradicación de la pobreza, nos referimos a “personas en situación de pobreza”, ya que la pobreza no es una característica de la persona si no que es una condición o situación temporal que aspiramos revertir. No hablamos de “los pobres”, como un grupo humano distinto a la persona humana si no de personas que atraviesan una situación de pobreza, y por lo tanto de violación múltiple de sus derechos más básicos, tanto económicos, sociales y culturales como civiles y políticos.

Por la misma razón, cuando hablamos de “personas con discapacidad”, no nos referimos a ellas como discapacitados o in-

válidos, por ejemplo, si no que utilizamos con enfoque derechos el término que establece la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. La Convención define la discapacidad en función del entorno y de las barreras que éste pone a las personas con discapacidad, evitando así clasificar a las personas y prefiriendo más bien clasificar las barreras que impiden la inclusión de las mismas a la sociedad.

En este sentido, las personas en situación de pobreza que son parte de los programas del Estado para la erradicación de su condición de pobreza son titulares de derechos y no “beneficiarias” de los programas, así como el Estado no es el benefactor si no que es el garante de los derechos, generando las condiciones necesarias para que las personas puedan acceder y gozar de los mismos a través de sus diversos programas y políticas. El enfoque de derechos implica una mirada no asistencialista del Estado frente a la pobreza, la marginalidad, la exclusión o la discriminación y, por ello, involucra una acción de empoderamiento de los titulares de derechos para salir de la pobreza.

Las imágenes, así como el lenguaje, también son herramientas de comunicación que pueden transmitir el enfoque de derechos, visibilizando los derechos, retos y desafíos de los distintos grupos de población, o pueden de lo contrario profundizar la marginación y la mirada discriminatoria de parte de la sociedad.

Las imágenes, así como el lenguaje, también son herramientas de comunicación que pueden transmitir el enfoque de derechos, visibilizando los derechos, retos y desafíos de los distintos grupos de población, o pueden de lo contrario profundizar la marginación y la mirada discriminatoria de parte de la sociedad.

Hacia una cultura de derechos

Las democracias modernas tienden a evitar la antinomia del Estado versus la sociedad, para concentrarse en la construcción conjunta de una cultura de derechos que se base en los conceptos de participación, inclusión, transparencia y rendición de cuentas. En síntesis, se trata de consolidar el estado de derecho mediante la actuación responsable del Estado y la participación activa de la ciudadanía.

Una de las principales obligaciones que asumen los Estados al ratificar o adherirse a los tratados internacionales de derechos humanos es la difusión de los dere-

chos, la formación de sus funcionarios y funcionarias, así como el empoderamiento de su población hacia el ejercicio pleno de sus derechos.

En este marco, la comunicación es la forma más poderosa en la difusión de la información y la generación de opinión. La comunicación representa una de las vías con mayor incidencia como factor de cambio, de participación y de toma de conciencia. En síntesis, es la base para construir y consolidar una cultura de derechos que fortalece a su vez la protección y garantía de los mismos.

El SIMORE como herramienta de información pública con enfoque de derechos

Como ya se ha destacado en capítulos anteriores, el SIMORE representa una oportunidad, tanto para el Estado como para la sociedad civil, la academia y los medios de comunicación, de utilizar esta herramienta práctica para garantizar una agenda pública de derechos humanos, identificar desafíos, así como informar con enfoque de derechos.

Ficha N° 8. Taller: Comunicación con Enfoque de Derechos Humanos

Objetivos del Taller

- Conocer herramientas para una comunicación con Enfoque de Derechos y su aplicación práctica en las políticas y estrategias institucionales.
- Analizar los elementos que se necesitan para mejorar la comunicación institucional desde un Enfoque de Derechos.

Agenda Básica para taller

Hora de Inicio	Hora de Finalización	Actividad
08:30	08:45	Apertura. Expectativas de los participantes.
08:45	09:15	¿Qué es Comunicar con Enfoque de Derechos Humanos desde la función pública?
09:15	10:15	Receso.
10:15	10:50	¿Cómo se puede mejorar la comunicación institucional utilizando el Enfoque de Derechos Humanos? Preguntas y Respuestas. Diálogo con los participantes.
10:50	12:00	Trabajo en grupos a partir del análisis de imágenes o campañas institucionales.
12:00	12:30	Almuerzo.
12:30	13:30	Plenaria. Presentación de trabajo de grupos.
13:30	14:00	Síntesis de la Jornada y Evaluación del Taller.

Bases Teóricas y Conceptuales

Declaración Universal de los Derechos Humanos

Artículo 19

Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión.

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (ICCPR)

Artículo 19

1. Nadie podrá ser molestado a causa de sus opiniones.

2. Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.

3. El ejercicio del derecho previsto en el párr. 2 de este artículo entraña deberes y responsabilidades especiales. Por consiguiente, puede estar sujeto a ciertas restricciones que deberán, sin embargo, estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para: a) asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás; b) la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.

El enfoque de derechos humanos deja en evidencia que existen derechos y también que existen responsables de garantizarlos, protegerlos y respetarlos.

En este marco, la comunicación es la forma más poderosa en la difusión de la información y la generación de opinión. La comunicación representa una de las vías con mayor incidencia como factor de cambio, de participación y de toma de conciencia. En síntesis, es la base para construir y consolidar una cultura de derechos que fortalece a su vez la protección y garantía de los mismos.

Para crear la política pública de comunicación con enfoque de derechos los productos comunicacionales del Estado deben difundir las normas de derechos humanos y contar con un diseño participativo. También deben tener un enfoque diferencial que en la práctica significa evidenciar la existencia de mujeres, niñas, niños, indígenas, personas con discapacidad, afrodescendientes, migrantes, entre otras poblaciones.

La comunicación con enfoque de derechos humanos por parte del Estado, no debe limitarse a la publicidad vinculada con su gestión sino que debe ser enriquecida con información sobre los derechos.

Lenguaje e imágenes en la comunicación

El enfoque de derechos implica también considerar el lenguaje que se utiliza en la comunicación, así como las imágenes que forman parte de la misma. El lenguaje no es neutro, puede ser un vehículo de profundización de la discriminación y de la invisibilidad de algunos grupos de población o puede, por el contrario, aportar a la igualdad de derechos y de oportunidades.

Cuando hablamos, por ejemplo, con o sobre las personas a las que llegan los programas de erradicación de la pobreza, nos referimos

a “personas en situación de pobreza”, ya que la pobreza no es una característica de la persona si no que es una condición o situación temporal que aspiramos revertir. No hablamos de “los pobres”, como un grupo humano distinto a la persona humana si no de personas que atraviesan una situación de pobreza, y por lo tanto de violación múltiple de sus derechos más básicos, tanto económicos, sociales y culturales como civiles y políticos.

Por la misma razón, cuando hablamos de “personas con discapacidad”, no nos referimos a ellas como discapacitados o inválidos, por ejemplo, si no que utilizamos con enfoque derechos el término que establece la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. La Convención define la discapacidad en función del entorno y de las barreras que éste pone a las personas con discapacidad, evitando así clasificar a las personas y prefiriendo más bien clasificar las barreras que impiden la inclusión de las mismas a la sociedad.

En este sentido, las personas en situación de pobreza que son parte de los programas del Estado para la erradicación de su condición de pobreza son titulares de derechos y no “beneficiarias” de los programas, así como el Estado no es el benefactor si no que es el garante de los derechos, generando las condiciones necesarias para que las personas puedan acceder y gozar de los mismos a través de sus diversos programas y políticas. El enfoque de derechos implica una mirada no asistencialista del Estado frente a la pobreza, la marginalidad, la exclusión o la discriminación y, por ello, involucra una acción de empoderamiento de los titulares de derechos para salir de la pobreza.

Las imágenes, así como el lenguaje, también son herramientas de comunicación que pueden transmitir el enfoque de derechos, visibilizando los derechos, retos y desafíos de los

distintos grupos de población, o pueden de lo contrario profundizar la marginación y la mirada discriminatoria de parte de la sociedad.

Guía de materiales básicos

Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH).

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC).

Metodología y Actividades sugeridas

Actividades previas al taller:

Mapeo de las instituciones públicas y privadas relacionadas con la promoción, protección y defensa de los Derechos Humanos existentes en el Municipio, el Departamento o el territorio social de intervención.

Seleccionar imágenes o campañas estatales a ser utilizadas en los ejercicios grupales.

Consultar el SIMORE sobre las recomendaciones al Paraguay en la temática específica.

Materiales:

Tarjetas con preguntas, papelógrafos.

Ejercicio grupal # 1:

Forme grupos de trabajo de 5-6 integrantes cada uno. Solicite que analicen la campaña o las imágenes seleccionadas y comenten sobre el lenguaje y enfoque de derechos humanos. Luego del análisis realice un punteo de aspectos a mejorar en el mensaje de acuerdo al enfoque de derechos.

Ayudas Audiovisuales

Se sugiere utilizar presentaciones en *Power point* basadas en el presente manual y la selección de videos sobre campañas estatales.

Contenidos para la implementación de talleres de capacitación en derechos humanos y erradicación de la pobreza

Esquema general para talleres de capacitación

Como ya se mencionó al inicio de este manual, en cada uno de los talleres, se sigue el siguiente orden:

- Una agenda básica del taller;
- Algunas bases teóricas y conceptuales sobre los contenidos que deberán desarrollarse en el taller con sugerencias sobre lecturas que debería realizar previamente el/la capacitador/a o formador/a;
- Una guía de materiales básicos que el/la formador/a debería de leer y trabajar antes de realizar la capacitación, utilizando la bibliografía contenida en el CD anexo al presente manual.
- Herramientas metodológicas para la implementación de ejercicios grupales del presente manual.

Seleccionar uno o más capítulos recogidos en este manual para el diseño de

los talleres, según las necesidades que se identifiquen con los grupos de trabajo y los perfiles de los/las participantes.

Para cada taller se propone iniciar con conceptos básicos contenidos en las fichas de cada capítulo. Se recomienda al/la capacitador/a o formador/a que antes de cada taller realice una lectura de la bibliografía sugerida, además de la construcción preliminar de datos referidos al mapeo de recursos e instituciones del territorio social de intervención.

Adicionalmente, se sugiere consultar el SIMORE en relación a la temática a ser desarrollada.

A este manual le acompañan 1 CD que contiene: 1. Los instrumentos internacionales de DDHH; 2. Presentaciones en *Power point* utilizadas en el ciclo de talleres del Programa de Derechos Humanos y Erradicación de la Pobreza; 3. Videos y material audiovisual que sirven para la reflexión sobre temas de DDHH.

Herramientas metodológicas para la implementación de ejercicios grupales

En esta sección se presentan dinámicas grupales a título de ejemplo que servirán para orientar la preparación de las actividades en grupo. Las mismas deberán ser adaptadas según el contexto, el número de participantes, el lugar, entre otros.

Actividad Grupal 1

Tipo/título de la actividad	Análisis interno y externo: Fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas.
Duración	1 hora
Requerimientos del lugar	Una sala principal y salas para grupos.
Equipamiento necesario	4 rotafolios o pizarras y marcadores.

Objetivo de la Actividad

Busca identificar las fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas que enfrentan los/las interesados para reconocer la existencia o no del enfoque de derechos en el diseño e implementación de políticas públicas.

La actividad grupal debería ser una oportunidad para examinar cómo elaborar una planificación estratégica e identificar los factores claves para el fortalecimiento del enfoque de derechos. Esta actividad debería ayudar a los/las participantes a tener herramientas para abordar los posibles retos en el trabajo.

Dinámica

Este ejercicio utiliza el análisis FODA o DAFO, que consiste en un análisis sobre las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas que existen en el diseño e

implementación de las políticas públicas con enfoque de derechos.

La cuestión básica implícita en el ejercicio es: ¿Cuáles son las fortalezas, las debilidades, las oportunidades y las amenazas de su organización al momento de incorporar/implementar el enfoque de derechos en los programas, planes y proyectos?

El facilitador o facilitadora podrá seleccionar la fase de diseño o de implementación de una política pública para el análisis FODA/DAFO.

1. Preparar una tabla de dos columnas para detectar los factores que podrían afectar el desarrollo de los programas, planes o proyectos con enfoque de derechos humanos. Llenar la tabla con algunas preguntas de utilidad para los participantes (ésta podría ser presentada en una diapositiva). La siguiente tabla es dada como ejemplo.

Fortalezas	Debilidades
<p>¿Qué considera que está haciendo bien y que ayudaría en el desarrollo de los programas, planes o proyectos con enfoque de derechos humanos?</p> <p>¿Cuáles son sus puntos fuertes?</p> <p>¿Cuáles recursos pueden ser utilizados para el desarrollo de los programas, planes o proyectos con enfoque de derechos humanos?</p>	<p>¿Qué necesita mejorar?</p> <p>¿Qué es lo que las otras personas podrían considerar como una debilidad en el desarrollo de los programas, planes o proyectos con enfoque de derechos humanos?</p>
Oportunidades	Amenazas
<p>¿Cuáles son las oportunidades que están abiertas para el desarrollo de los programas, planes o proyectos con enfoque de derechos humanos?</p> <p>¿De cuáles tendencias podría usted tomar ventaja?</p> <p>¿Cómo transformar las fortalezas en oportunidades?</p>	<p>¿Cuáles son las amenazas que exponen las debilidades en el desarrollo de los programas, planes o proyectos con enfoque de derechos humanos?</p>

2. Forme pequeños grupos de trabajo e indique a cada grupo que designe un/ una facilitador/a y una persona para tomar notas.
3. El /la facilitador/a debe guiar la discusión, sin embargo éste debe ser lo más imparcial posible y apoyar a los/las participantes.
4. Recorrer el área deteniéndose ante cada grupo de trabajo para recordar las pautas y apoyar a que el ambiente propicie concentración, y para proveer asistencia si la necesitan. Si los grupos de trabajo están discutiendo sobre los 4 elementos del análisis FODA controlar el tiempo.
5. La persona que toma nota deberá agregar los puntos claves que el grupo ha acordado en la matriz.
6. Terminar la sesión de grupo y presentar en plenaria.
7. Fomente una discusión de colaboración que identifique las acciones prioritarias y determine las reflexiones claves y los próximos pasos.
8. Asegure un seguimiento apropiado a la actividad.

Consejos para el/la facilitador/a

Asegúrese de que los/las participantes entienden la diferencia entre fortalezas y oportunidades y entre amenazas y debilidades. Habitualmente los/las participantes confunden estos conceptos.

En caso de contar con un tiempo reducido para este ejercicio, se sugiere trabajar priorizando fortalezas y debilidades.

Para el mapeo de instituciones y recursos en el territorio social de intervención: Trate de identificar los mecanismos de funcionamiento de las instituciones, así como las formas en las que las personas, grupos o comunidades pueden recurrir a las mismas.

Identifique los mecanismos existentes o que puedan ponerse en marcha ante situaciones de vulneración de derechos a fin de contar con información ante planteamientos puntuales por parte de los/las participantes de los talleres.

Actividad Grupal 2 - Marcha del Poder/Juego de roles

Tipo/Título de la actividad	Marcha del Poder/Juego de roles.
Duración	60 minutos.
Requerimientos del lugar	Área espaciosa, preferiblemente en el exterior o en un corredor grande.
Equipamiento necesario	Ningún equipamiento es necesario.
Material de apoyo adicional	Ningún material de apoyo adicional es necesario.

Objetivo de la Actividad:

Reflexionar sobre los principios de igualdad y no discriminación utilizando la dinámica de la marcha del poder o juego de roles.

Dinámica:

Este ejercicio es una simulación de una comunidad o de una sociedad con un cierto nivel de desarrollo. Cada persona parte de una posición igualitaria pero, al final, los acontecimientos hacen que cada persona termine estando en una posición diferente. El resumen informativo que sigue el ejercicio permite a los participantes reflejar las disparidades que existen entre las personas en situación de pobreza y las demás. Los roles y las preguntas deberían ser adaptados al contexto don-

de el ejercicio está desarrollándose para hacerlo lo más relevante posible.

Idealmente, una hora debería ser suficiente para la dinámica y el cierre. De esta manera luego de unos veinte minutos del ejercicio, quedará tiempo para hacer un resumen y una discusión exhaustiva al final del mismo. Las diferentes preguntas que puedan surgir de la discusión acerca de la discriminación y la igualdad, que son temas complicados, pueden ser aclaradas con la revisión previa del manual, particularmente sobre estos conceptos.

Consejos para el/la facilitador/a

Si no hay mucho espacio en el interior, la actividad puede realizarse en el exterior. Debe entregarse a cada participante una

hoja de papel que tendrá escrito un rol **típico de una comunidad dada**.

Es importante tener en cuenta el número de participantes en el ejercicio para hacer una distribución adecuada de roles y género.

Roles sugeridos

Los roles deberían ser adaptados a los territorios sociales donde la capacitación está siendo realizada. El/la facilitador/a puede discutir de manera breve la situación nacional con el grupo antes de realizar la actividad, así todos los participantes podrán comprender el nivel de desarrollo y algunas de las dificultades que pueden enfrentar las personas en situación de pobreza en el país.

Algunas de las preguntas deben ser adaptadas teniendo en cuenta las distintas desagregaciones y sus especificidades.

Por ejemplo:

1. Hombre líder de la comunidad de 62 años de edad.
2. Hombre ciego de 65 años de edad con ingresos independientes.
3. Mujer de negocios de 32 años de edad.
4. Hombre de 72 años de edad en una silla de ruedas que recibe apoyo.
5. Mujer indígena de 30 años de edad sin ningún apoyo ni ingresos.
6. Hombre migrante de 25 años de edad viviendo en un centro privativo de libertad.
7. Mujer desempleada de 40 años de edad cuidando a su hijo/a de 2 años.
8. Hombre desempleado de 25 años de edad viviendo con VIH/SIDA.
9. Niña víctima de violencia viviendo en una comunidad en situación de pobreza.
10. Hombre indígena desempleado de 30 años de edad.
11. Concejal departamental de 50 años de edad.
12. Mujer de 40 años, cabeza de familia inscrita en el programa Tekopora.
13. Persona trans desempleada de 32 años.
14. Niño de 12 años de edad cuyos padres tienen un ingreso estable.
15. Mujer de 40 años a la cabeza de una ONG.
16. Niña de 12 años en situación de calle.
17. Hombre de 25 años de edad con grado universitario.
18. Mujer de 30 años de edad con una discapacidad física y un grado universitario.
19. Mujer parlamentaria de 45 años de edad.
20. Hombre de 35 años que vive en zona rural, sin vivienda propia.
21. Adolescente de sexo masculino viviendo con VIH/SIDA.
22. Mujer de 45 años de edad, administrando un pequeño negocio.
23. Viuda de 65 años de edad y sin un ingreso independiente.

24. Persona homosexual de 18 años en último año de educación escolar media.
25. Mujer de 22 años, madre soltera, jornalera.
26. Mujer de 60 años, analfabeta, trabajadora doméstica percibiendo menos del 40% del salario mínimo.
27. Hombre afrodescendiente de 40 años, empleado en una planta industrial.
28. Mujer que vive en zona rural, madre de 8 hijos sin empleo.
10. Mis derechos son reconocidos en las leyes.
11. No tengo miedo al abuso verbal.
12. Puedo elegir libremente si quiero tener hijos y cuantos quiero tener.
13. Estoy en capacidad de dejar mi hogar sin ninguna ayuda.
14. Tengo un negocio.
15. Percibo el salario mínimo o más.
16. Puedo sostenerme por mi mismo en tiempos de desempleo.

Afirmaciones

Dé un paso adelante si cree que las siguientes afirmaciones se relacionan con usted. De un paso atrás si cree que las afirmaciones no lo afectan.

1. Puedo moverme libremente en la comunidad.
2. Puedo comprar y vender propiedad por mi cuenta.
3. Tengo acceso al sistema educativo.
4. Tengo acceso al microcrédito.
5. No vivo con miedo a ser agredida/o sexualmente.
6. Tengo acceso a tratamientos médicos asequibles de mi elección.
7. Soy una persona calificada que puede trabajar en cualquier lugar.
8. Soy consultado por temas políticos que conciernen a mi comunidad.
9. Tengo acceso a una formación profesional continua, incluyendo la asistencia a seminarios.
17. Tengo acceso a un abogado y puedo pagarlo por mí mismo.
18. Tengo acceso a la información en formatos que puedo fácilmente leer y entender.
19. Los medios de comunicación presentan en general una imagen positiva de mí.
20. No me preocupo de un apoyo social en edad avanzada.
21. Soy víctima de discriminación.
22. Estoy incluida en algún programa social.

Otras dinámicas grupales sugeridas

Carrusel:

Se colocan entre 3 y 4 rotafolios en la sala, anotando en cada uno una pregunta distinta. Se divide a los participantes en grupos que van pasando de un rotafolio a otro cada 10 a 15 minutos. Durante cada

rotación, los grupos procuran agregar respuestas y observaciones nuevas a la pregunta que figura en el rotafolio complementando los aportes de cada grupo para luego discutir en plenaria todas las respuestas.

Café del mundo:

Discusión en grupo durante la cual se propicia el diálogo abierto y creativo en un entorno informal sobre algunos temas claves seleccionados previamente, que guardan relación con los contenidos analizados en el taller.

Los grupos rotan de una mesa/tema a otro mientras que un/a anfitrión/a en cada mesa facilita los debates sobre un

aspecto del tema que se está examinando. Cada ronda de rotación permite a los participantes intercambiar conocimientos colectivos sobre el asunto elegido para que luego cada facilitador/a resuma el resultado del diálogo.

Para después del encuentro- taller:

Plan de acción del/la alumno/a. Se pueden programar actividades concretas para participantes, a fin de aplicar lo aprendido después de la capacitación en su ámbito de trabajo. Para ello se sugiere que cada participante elabore un plan personal o colectivo con objetivos específicos y resultados esperados incluyendo acciones para lograrlo.

Bibliografía

- Abramovich, Víctor (2006). "Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo", Revista de la CEPAL, Nº 88.
- Abramovich, Víctor (2004). Una aproximación al enfoque de Derechos en las Estrategias y Políticas de Desarrollo de América Latina. Centro de Estudios Legales y Sociales-Argentina. Documento preparado para "Derechos y Desarrollo en América Latina: Una Reunión de Trabajo. Santiago de Chile. Diciembre, 9-10 2004. 39 pp.
- BID (2011). Seguimiento y Evaluación de los Resultados. Banco Interamericano de Desarrollo. Instituto Interamericano para el Desarrollo Económico y Social (INDES). Washington. 52 pp.
- Corte I.D.H. (1988). Caso Velásquez Rodríguez, sentencia de 29 de julio de 1988. Serie C. No. 4, párr. 166; también párr. 164-177.
- Corte I.D.H. (1989). Caso Godínez Cruz, sentencia de 20 de enero de 1989. Serie C. No. 5, párr. 175; también párr. 173-188.
- Diccionario de Acción Humanitaria y cooperación al desarrollo. HEGO. (2005-2006).
- Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (2013). Resultados de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) 2012. Asunción, Paraguay, Diciembre 2013.
- Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (2014). Resultados de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) 2014. Asunción, Paraguay, Marzo 2014. Disponible en http://www.dgeec.gov.py/register/bases%20EPH2014/boletin_de_pobreza_2014.pdf Consultado el 31/03/2015 a las 02:32 p.m.
- ECOSOC (1997). Resolución 47/2. Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer. Incorporación de una perspectiva de género en todas las políticas y programas del sistema de las Naciones Unidas.
- García Moreno, Mauricio (2011). Gestión para resultados en el desarrollo en gobiernos subnacionales. **Modulo 6. Seguimiento y Evaluación de los Resultados**. Banco Interamericano de Desarrollo. Instituto Interamericano para el Desarrollo Económico y Social (INDES). Washington, 2011. 52 pp.
- Gobierno del Paraguay, (1992). Constitución de la República del Paraguay Art. 62.
- Gobierno del Paraguay, (1992). Constitución de la República del Paraguay Art. 142 "De la denuncia de los tratados: Los tratados internacionales relativos a los derechos humanos no podrán ser denunciados sino por los procedimientos que rigen para la enmienda de esta Constitución".
- Gobierno de la República del Paraguay (2003). Secretaría de Acción Social- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Estrategia Nacional de Reducción de la Pobreza y la Desigualdad. "*Jahapoó Teko Asy*". Asunción, Noviembre, 2003.
- Gobierno de la República del Paraguay (2005). Presidencia de la República. Secretaría Técnica de Planificación-Secretaría General de la Presidencia- Secretaría Privada de la Presidencia. Informe Presidencial al Congreso de la Nación. Julio 2005. 90 Pp.
- Gobierno de la República del Paraguay (2008). Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos. Estadísticas Recientes sobre Pobreza. Encuesta Permanente de Hogares 2007. Asunción, Paraguay, Agosto, 2008.
- Gobierno de la República del Paraguay (2008). Equipo Económico Nacional. Plan Estratégico Económico y Social —PEES- 2008-2013. Propuestas para un crecimiento económico con inclusión social en Paraguay. Paraguay, 2008. Pp.138.
- Gobierno de la República del Paraguay (2010). Gabinete Social. Paraguay Para Todos y Todas. Propuesta de Política Pública para el Desarrollo Social 2010-2020. Paraguay, 2010. Pp.129.
- Gobierno de la República del Paraguay (2013). Presidencia de la República del Paraguay. Decreto No. 291 "Por el cual se declara como Prioridad Nacional del gobierno la meta "Reducción de la Pobreza" y se encarga a la Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social (STP) la elaboración e implementación del Programa de Reducción de Pobreza". Asunción, 13 de septiembre del 2013. 4 pp.
- Gobierno de la República del Paraguay (2013). Programa Nacional de Reducción de la Pobreza. Sembrando Oportunidades. Asunción Decreto No. 291op. cit., Septiembre 2013. Paraguay, 44 pp.
- Gobierno de la República del Paraguay (2014). Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social (STP). Paraguay: Plan Nacional de Desarrollo 2030. Versión 9 de mayo 2014. Asunción, Paraguay. 108 pp.

Gobierno de la República del Paraguay (2015). Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social (STP). Paraguay: Plan Nacional de Desarrollo 2030. Presentación Ejecutiva. Asunción, Paraguay 2015. 46 pp.

ILO (2006). Protección Social. Estableciendo pisos de protección social y sistemas integrales de seguridad social. Introducción a los instrumentos de políticas: Transferencias sociales. Gráfico: El ciclo virtuoso del desarrollo. Disponible en: <http://www.social-protection.org/gimi/gess/ShowTheme.action?th.themeld=2485> Consultado el 31/03/2015. 03:13 p.m.

Instituto Interamericano de Derechos Humanos (2011). Manual auto formativo sobre acceso a la justicia y derechos económicos, sociales y culturales / Instituto Interamericano de Derechos Humanos. San José, C.R.: IIDH: 2011. 112 pp.

MSP y BS (2012). Estudio sobre la Situación y el Diagnóstico del Sector Salud en la Región Oriental del Paraguay.

Nikken, Pedro (2010). La protección de los derechos humanos: haciendo efectiva la progresividad de los derechos económicos, sociales y culturales. Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Revista IIDH Vol. 52. San José de Costa Rica, pp. 56-141.

OACNUDH. Órganos de tratados. Disponible en: www.ohchr.org/SP/HRBodies/Pages/HumanRightsBodies.aspx Consultado el 29/04/2015. 03:30 p.m.

OACNUDH (2006). Preguntas frecuentes sobre el enfoque de derechos humanos en la cooperación para el desarrollo. El enfoque basado en los derechos humanos: definición y aspectos generales.

OACNUDH (2006). Preguntas frecuentes sobre el enfoque de derechos humanos en la cooperación para el desarrollo. El enfoque basado en los derechos humanos: definición y aspectos generales. Disponible en <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FAQsp.pdf> Consultado el 31-03-2015, 11:28 a.m.

OACNUDH (2009). Preguntas frecuentes sobre los derechos económicos, sociales y culturales. Folleto informativo N° 33.

OACNUDH (2009). Sobre la discriminación: Lucha contra la discriminación de la mujer. Disponible en: <http://www.ohchr.org/SP/AboutUs/Pages/DiscriminationAgainstWomen.aspx> Consultado el 31/03/2015. 03:13 p.m.

OACNUDH (2012). Oficina Regional de América del Sur. El derecho a la participación. Disponible en: <http://acnudh.org/2012/12/el-derecho-a-la-participacion/> Consultado el 31/03/2015. 03:13 p.m.

OACNUDH (2012). Los Principios Rectores sobre la Extrema Pobreza y los Derechos Humanos. A/HRC/21/39. 18 de julio de 2012. Párrafo 15.

OACNUDH (2012). Guía práctica para presentar comunicaciones ante los mecanismos de protección de la ONU.

OACNUDH (2012). Indicadores de Derechos Humanos Guía para la medición y aplicación, (HR/PUB/12/5).

OACNUDH (2013). Opiniones temáticas del mecanismo de expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Compilación 2009-2013.

OACNUDH (2014). Folleto Informativo N° 9. Rev.2: a Martínez Cobo, J. "Estudio del problema de la discriminación contra las poblaciones indígenas" y al Foro Permanente de las Naciones Unidas para las Cuestiones Indígenas.

OACNUDH (2014). Sistema de Monitoreo de Recomendaciones SIMORE Experiencia Paraguaya. Pp 17 – 21.

OACNUDH (2014). Convención sobre los derechos de las Personas con Discapacidad. Guía de formación N° 19. Serie de capacitación profesional.

OACNUDH México (2010). Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales México. Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A.C. Gesoc, Agencia para el Desarrollo, A.C. Políticas Públicas y Presupuestos con Perspectiva de Derechos Humanos. Manual operativo para servidores y servidores públicos. 1era. Edición. México.

OACNUDH Paraguay y Secretaría Nacional de Cultura (2011). Derecho de toda persona a participar en la vida cultural (artículo 15, párrafo 1 a), del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales) Observación General N° 21.

OECD (2002). Glosario de los principales términos sobre evaluación y gestión basada en resultados. París: OECD. Citado por: García Moreno, Mauricio. Gestión para resultados en el desarrollo en gobiernos subnacionales. Módulo 6.

OEA. Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/> Consultado el 29/04/2015. 04:30 p.m.

ONU (1979). Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW). Artículo 1.

ONU (1993). Conferencia Mundial de Derechos Humanos. Viena, Austria.

ONU (1996). Comisión de Derechos Humanos. La Realización De Los Derechos Económicos, Sociales Y Culturales Informe final sobre los derechos humanos y la extrema pobreza (E/CN.4/Sub.2/1996/13).

ONU (2001). Comité de derechos económicos, sociales y culturales. Cuestiones sustantivas que se plantean en la aplicación del pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales: la pobreza y el pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales (E/C.12/2001/10 párr. 8).

ONU (2002). Observación General No. 15. El derecho al agua. Comité de Naciones Unidas de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Noviembre de 2002.

- ONU (2006). Preguntas frecuentes sobre el enfoque de derechos humanos en la cooperación para el desarrollo. Nueva York y Ginebra.
- ONU (2006). Informe sobre indicadores para vigilar el cumplimiento de los instrumentos internacionales de derechos humanos (HRI/MC/2006/7) 18ª reunión de los presidentes de los órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos Ginebra.
- ONU (2008). Consejo de Derechos Humanos. Promoción Y Protección De Todos Los Derechos Humanos, Civiles, Políticos, Económicos, Sociales Y Culturales, Incluido El Derecho Al Desarrollo Informe del Experto independiente encargado de la cuestión de los derechos humanos y la extrema pobreza, Arjun Sengupta. (A/HRC/7/15).
- ONU (2008). Comité de Derechos Económicos y Culturales, documento E/C.12/GC/19. Observación General N° 19: El derecho a la seguridad social (artículo 9) del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.
- ONU (2008). Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General No. 12 sobre el derecho a una alimentación adecuada (artículo 11 del PIDESC). Documento HRI/GEN/1/Rev.9(Vol.I).
- ONU (2009). Observación General N° 20, Comité De Derechos Económicos, Sociales y Culturales. La no discriminación y los derechos económicos, sociales y culturales (artículo 2, párrafo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales)E/C.12/GC/20. Comité DESC, par 2-5.
- ONU (2010). Resolución A/RES/64/292. Asamblea General de las Naciones Unidas. Julio de 2010.
- ONU (2010). Proyecto de Recomendación general N° 28 relativa al artículo 2 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. (CEDAW/C/GC/28) Párrafo 22. Pp. 6.
- ONU (2012). Consejo de Derechos Humanos. 20º período de sesiones. Informe de la Relatora Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos, Magdalena Sepúlveda Carmona. Misión al Paraguay (11 a 16 de diciembre de 2011) A/HRC/20/25/Add.2. 22 pp.
- ONU (2012). Proyecto final de los Principios Rectores sobre la extrema pobreza y los derechos humanos, presentado por la Relatora Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos, Magdalena Sepúlveda Carmona. A/HRC/21/39. Disponible en http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Poverty/A-HRC-21-39_sp.pdf Consultado el 31/03/2015. 03:13 p.m.
- ONU (2014). Asamblea General. Consejo de Derechos Humanos. 26º período de sesiones. Promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo. A/HRC/26/L.10. 3 pp.
- ONU (2015). Consejo de Derechos Humanos, 28º período de sesiones. Asistencia técnica prestada para apoyar el desarrollo incluyente y participativo y la reducción de la pobreza en el plano nacional. Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (A/HRC/28/42).
- ONU MUJERES y Pacto Mundial de las Naciones Unidas (2011). Los Principios para el Empoderamiento de las Mujeres. Segunda Edición. Pp. 11.
- ONU MUJERES (2015). Conferencias Mundiales sobre la Mujer. Disponible en: <http://www.unwomen.org/es/how-we-work/intergovernmental-support/world-conferences-on-women> Consultado el 31/03/2015. 03:13 p.m.
- ONU Mujeres. Un poco de historia. Disponible en: <http://www.unwomen.org/es/csw/brief-history> Consultado el 31/03/2015. 03:30 p.m.

