

EL DERECHO HUMANO DE LAS MUJERES A UNA VIDA LIBRE DE VIOLENCIA

Sullivan Whrnet, Donna J. "El principio de la rendición de cuentas", WHRnet, Septiembre de 2004, 7 págs.

La exigencia de rendición de cuentas recorre todo el amplio espectro del trabajo de defensa y promoción de los derechos humanos de las mujeres -desde el organizarse contra la violencia, la degradación del medio ambiente o la militarización, hasta el promover alternativas a las distorsiones que el libre mercado produce en la economía global.

Por Donna J. Sullivan, Whrnet, Septiembre 2004

La exigencia de rendición de cuentas recorre todo el amplio espectro del trabajo de defensa y promoción de los derechos humanos de las mujeres -desde el organizarse contra la violencia, la degradación del medio ambiente o la militarización, hasta el promover alternativas a las distorsiones que el libre mercado produce en la economía global. En cada uno de esos contextos, las mujeres han procurado identificar mecanismos de rendición de cuentas que respondan a lo específico de sus experiencias pasadas y las protejan contra futuros abusos. Esos esfuerzos han actuado como catalizadores y, en muchas instancias, han guiado la implementación de reformas institucionales y de procedimiento, así como de cambios en el contenido sustantivo de la ley. Puede decirse que, en cuanto a legislación sobre derechos humanos, gran parte del desarrollo normativo de la década pasada ha tenido como objeto aclarar los principios de la rendición de cuentas, y algunos de los desafíos más urgentes para el futuro giran en torno a la rendición de cuentas por parte de entidades de estatales que tradicionalmente no han sido sujetos de la legislación internacional.

Sin rendición de cuentas, nuestras victorias políticas y triunfos legales no pueden garantizar un cambio duradero. La rendición de cuentas es fundamental para la transformación de las estructuras democráticas en democracias que funcionen y para la traducción a la práctica de las leyes sobre derechos humanos. Por lo tanto, es indispensable prestar atención a los procedimientos específicos y a la calidad de la rendición de cuentas, pero también puede ser útil una conceptualización más general de la rendición de cuentas a la hora de buscar respuestas específicas.

Este artículo sugiere que la rendición de cuentas opera (puede verse) como una matriz que tiene dimensiones temporales, que abarca una amplia variedad de formas, cumple un número de funciones diferentes, brinda y recibe información a y de una amplia gama de actores, y personifica un conjunto de normas legales y valores sociales cambiantes. Desde esta perspectiva, la rendición de cuentas consiste en varios procesos que funcionan dentro de una matriz en cambio permanente, más que en

disposiciones institucionales estáticas y conjuntos de principios legales o valores morales limitados. Es contingente en cuanto a sus condiciones y constantemente mediada, en lugar de estar establecida de manera definitiva. En materia temporal, la rendición de cuentas es necesariamente dinámica porque se proyecta hacia el futuro. E incluso la rendición de cuentas acerca de eventos ocurridos en el pasado tiene un formato fluído en la medida que nuevos hechos salen a la superficie y los actores políticos reivindicán verdades que compiten entre sí. Las reconfiguraciones en curso de los sistemas políticos, económicos, sociales e ideológicos requieren - y generan- nuevas permutaciones en las formas que se le da a la rendición de cuentas y en sus funciones. Los actores y los valores en juego también están en permanente fluir.

Dentro de esta matriz en continuo movimiento, es posible identificar algunos elementos y características fundamentales que pueden utilizarse para explorar el significado de la rendición de cuentas en contextos determinados. El análisis que se ofrece a continuación tiene como objeto ubicar algunos de esos puntos, que funcionan como nudos dentro de la matriz, más que ofrecer una prescripción acerca de la rendición de cuentas, o una descripción de ella. Una exploración abierta indica que las prescripciones generales para la rendición de cuentas pasan por alto las relaciones entre las diferentes formas de rendición de cuentas, y los efectos de las condiciones políticas, sociales y económicas que habilitan el surgimiento y la permanencia de los procesos de rendición de cuentas. Una exploración de esa clase invita a revisar los preconceptos acerca de la rendición de cuentas, como por ejemplo la idea de que un proceso penal es una forma de rendición de cuentas más fuerte que otras, las que no son penales ni legales; o que las penas severas promueven la rendición de cuentas de manera más efectiva que las penas menos severas; o que, por el contrario, los procedimientos legales son ejercicios estériles que nunca tocan las necesidades de la mujer concreta porque sólo se ocupan de un puñado dentro de las miles de violaciones que existen. En realidad, las activistas en innumerables contextos locales y nacionales llevan adelante continuamente búsquedas abiertas de rendición de cuentas, a medida que van respondiendo a los obstáculos procurando rutas alternativas. Este análisis se centra en la rendición de cuentas en el plano conceptual, pero las conceptualizaciones, para ser herramientas eficaces, deben estar enraizadas en esa realidad cotidiana fluída.

La rendición de cuentas abarca múltiples dimensiones:

- se extiende hacia el pasado, avanza hacia el presente y se proyecta hacia adelante, hacia el futuro
- se manifiesta mediante una amplia gama de procesos legales, políticos, sociales y económicos, y puede adoptar una amplia variedad de expresiones formales e informales. Los procedimientos legales -incluyendo los procesos penales- con frecuencia han sido considerados como medios paradigmáticos de promover la rendición de cuentas, pero los medios no legales son igualmente necesarios para la plena expresión de la rendición de cuentas;
- abarca tanto la acción para garantizar los derechos de las mujeres como la acción para asignar responsabilidades por violaciones cometidas contra las mujeres; y

- se aplica a la acción, y a menudo a la inacción, de los Estados, las instituciones intergubernamentales, y los individuos, grupos, organizaciones y empresas.

Las funciones de la rendición de cuentas

En el nivel nacional, el principio de la rendición de cuentas sirve a valores, necesidades e intereses imprescindibles para el bienestar de las mujeres como personas y de las comunidades en las que ellas viven. En el plano internacional, hace valer los intereses de las mujeres cuyos derechos están en riesgo y fortalece la legitimidad del orden internacional de derechos humanos en sí mismo. Para responder a todo el abanico de esos valores y necesidades, es necesario tener una visión amplia de las funciones que cumple la rendición de cuentas:

Así entendidas, las *funciones* de la rendición de cuentas en sus varias formas incluyen las siguientes:

- *castigar* actos que se considera violan valores que la colectividad afirma como fundamentales;
- *disuadir a los individuos de cometer violaciones en el futuro*, mediante: 1) la probabilidad del castigo u otro elemento disuasivo, y 2) la influencia disuasiva del proceso de estigmatización de la conducta como moral y/o legalmente culpable;
- *prevenir futuras violaciones por parte de la sociedad como un todo*, incluyendo: 1) la disminución de la probabilidad de violencia vengativa y la inhibición de la deliberada reanudación de las violaciones, y 2) la incorporación de los valores de los derechos humanos y del derecho humanitario en procesos de transformación social, política y económica a largo plazo;
- *promover el cumplimiento por parte de las instituciones gubernamentales* con sus responsabilidades y compromisos, mediante: 1) la probabilidad de que la falta de cumplimiento resulte en una pérdida o reducción de su poder, credibilidad o recursos; y 2) la probabilidad de que el cumplimiento sea reconocido y recompensado;
- *apoyar la creación o restauración de un orden social, político y económico justo* mediante: 1) la afirmación del respeto por los derechos humanos y el imperio de la ley por parte del gobierno y la sociedad civil; 2) el fortalecimiento de la legitimidad y la autoridad política de gobiernos que han hecho del respeto por los derechos humanos su principio fundacional; 3) la marginación de los líderes que cometan, alienten o toleren las violaciones a los derechos humanos; 4) la generación de un quiebre con el pasado marcado por los abusos; y 5) la promoción de la reconciliación en las comunidades y en el plano nacional;
- *la justicia como sinónimo de decir la verdad*: establecer u obtener la verdad mediante: 1) la investigación de los hechos; 2) el reconocimiento de delitos cometidos por parte de los mismos perpetradores y/o de la sociedad como un todo, y 3) la determinación de la culpabilidad. El decir la verdad puede llevar a

comprender las violaciones pasadas de manera integral, y a la reconciliación individual y colectiva; y

- *la justicia como reparación*: garantizar reparaciones para las víctimas, lo que puede incluir la restitución, compensación, rehabilitación, satisfacción y garantías de que no van a repetirse las violaciones, así como la adopción de medidas para rectificar injusticias históricas relacionadas con las causas raíces de las violaciones.

Rasgos centrales de la rendición de cuentas

Entre los elementos centrales de las variadas formas y funciones de la rendición de cuentas, se encuentran los siguientes:

- *normas y estándares*: la acción que se requiere o se prohíbe debe estar claramente definida y debe ser producto de procesos que en sí mismos sean consistentes con los principios de los derechos humanos;
- *las normas y los estándares deben serle comunicados* a todos los actores de quienes se espera que los cumplan, a quienes sean responsables de haber cometido descuidos, a las beneficiarias y beneficiarios directos de derechos y a la sociedad en general como beneficiaria última de todas las garantías para los derechos humanos. Este elemento, junto con el requisito de que las reglas (normas y estándares) estén claramente definidas, forma el carácter *predecible* de la rendición de cuentas, que le permite a las personas y grupos adecuar sus acciones a las reglas. La educación es el factor que habilita la comunicación de las reglas;
- *responsabilidad en caso de descuidos*: la responsabilidad legal, institucional y operacional en cuanto a garantizar el cumplimiento de las normas y estándares debe estar claramente estipulada;
- *un ámbito de responsabilidad definido para la falta de cumplimiento o la violación de obligaciones*: se deben reconocer expresamente las formas de responsabilidad tanto individuales como colectivas en caso de violaciones, así como definir el alcance (o los límites) de la responsabilidad en caso de violaciones y falta de cumplimiento de obligaciones;
- *transparencia*: la información acerca del acto o de la falta de acto debe estar sujeta a escrutinio por una entidad independiente y, en última instancia, sometida a la consideración de la sociedad civil;
- *investigación*: se deben establecer procedimientos efectivos para obtener información o establecer cuáles fueron los hechos, así como para evaluar los hechos haciendo referencia a los estándares o directivas aplicables;
- *imparcialidad*: las decisiones para procurar la rendición de cuentas y los procesos por los cuales esta se implementa, deben estar libres de todo prejuicio y ser consistentes con las protecciones fundamentales a los derechos humanos. Para ser imparciales, los procesos de rendición de cuentas deben minimizar -en la mayor medida posible- las diferencias de poder al interior del proceso en sí. Esto incluye las disparidades de poder basadas en el género, la raza, la

condición económica u otra condición, y entre el Estado y las personas sometidas al proceso. La imparcialidad incluye el reconocimiento de los intereses de las personas más directamente afectadas por la acción o la inacción. También actúa como límite para la utilización de los procesos de rendición de cuentas para ganancia política o de cualquier otra clase por parte de quienes detentan el poder, y

- *respuestas correctivas*: el producto de los procedimientos destinados a garantizar la rendición de cuentas debe servir como reparación de los daños pasados y como prevención de violaciones o inacción en el futuro;
- *seguimiento*: la capacidad de alentar o inducir la implementación de respuestas correctivas, ya sea mediante el escrutinio y la evaluación constantes, o medidas más coercitivas, es necesaria para sostener la rendición de cuentas. Los procesos de rendición de cuentas exigen la capacidad de avanzar hacia el futuro para apoyar acciones reparadoras y/o transformadoras.

Formas de rendición de cuentas

Se pueden utilizar una amplia variedad de instituciones, procedimientos y procesos para encarnar la rendición de cuentas respecto a violaciones pasadas y para mantenerla en el futuro. Todas y cualquiera de ellas se deben diseñar prestando atención a las experiencias vitales de las mujeres o, en el caso de procesos menos estructurados, crearse a partir de esas experiencias, para que puedan ser vehículos efectivos para la rendición de cuentas. A continuación, mencionamos algunas de las formas mediante las cuales se puede buscar la rendición de cuentas, incluyendo tanto la rendición de cuentas en caso de violaciones como para medir el cumplimiento de obligaciones en materia de derechos humanos. Muchas de ellas son tanto vehículos para buscar la rendición de cuentas como condiciones habilitantes que permiten que funcionen los procesos de rendición de cuentas. Para que cualquiera de estas formas sea efectiva, un componente esencial es la capacidad de garantizar el seguimiento de las decisiones y directivas que emanen de ellas.

Instituciones y procedimientos de gobernabilidad nacional

- controles legales y políticos sobre la naturaleza y el alcance del poder gubernamental
- procesos electorales libres y justos mediante los cuales se puedan efectivamente invalidar las desigualdades e inequidades existentes
- poder judicial independiente
- ministerios de la mujer
- instituciones nacionales de derechos humanos independientes
- medidas para garantizar la participación en la toma de decisiones política (tales como cuotas, reforma electoral)
- garantías legales para la toma de decisiones transparente y participativa, así como acceso a la información.

Procesos penales

- a cargo de tribunales locales que apliquen la ley nacional, la legislación internacional de derechos humanos o la ley penal internacional a quienes viven en su jurisdicción territorial
- a cargo de tribunales internacionales que apliquen la legislación internacional de derechos humanos o la legislación penal internacional
- a cargo de tribunales locales de un determinado país que ejerzan la jurisdicción universal aplicando la ley internacional

Procesos de Comisiones de la Verdad establecidas por el Estado

Mecanismos tradicionales de resolución de conflictos que funcionen con o sin autorización del Estado.

Procedimientos internacionales para identificar violaciones, evaluar el cumplimiento de obligaciones y dirigir las acciones correctivas

- monitoreo, investigación de hechos y exposición pública de informes por parte de expertas y expertos independientes u organismos cuasi-gubernamentales
- procedimientos para rendir informes acerca del cumplimiento de tratados de derechos humanos
- procedimientos de queja según lo establecido en tratados de derechos humanos

Procedimientos internacionales y regionales para inducir al cumplimiento de la ley internacional

- autorización del Consejo de Seguridad para acciones de garantía del mantenimiento de la paz o acciones similares por parte de organismos regionales (como la Organización de Estados Africanos)
- autorización del Consejo de Seguridad para sanciones o acciones similares por parte de organismos regionales
- iniciativas diplomáticas y buenos oficios

Procedimientos nacionales, regionales o internacionales para proporcionar remedios civiles (que no hagan uso de la ley penal) ante violaciones.

- medidas para reformar el contenido sustantivo de la ley, procedimientos de toma de decisiones y administrativos, así como las propias instituciones y sus planes
- medidas para crear nuevas leyes, procedimientos de toma de decisiones y administrativos, o instituciones y sus planes
- reparaciones para víctimas concretas

Defensa y promoción a cargo de grupos de mujeres y otros actores de la sociedad civil

- movilización de la sociedad civil mediante la acción directa, la educación del público y las campañas políticas

- participación directa en foros donde se toman decisiones
- investigación y presentación de informes
- utilización de los tribunales, las comisiones de derechos humanos y otros procedimientos de recurso legal
- utilización de procedimientos legales o administrativos para implementar las garantías de acceso a la información
- creación de mecanismos no gubernamentales de rendición de cuentas, incluyendo los procesos para evaluar y asignar la rendición de cuentas legal, como los tribunales y las comisiones de verdad

Entre las modalidades que permiten que estas y otras formas de rendición de cuentas funcionen, hay dos que son de particular importancia: 1) programas internacionales, regionales y nacionales de educación en derechos humanos destinados a actores específicos como la policía o los empleadores, y a la sociedad civil; 2) presentación de informes y otras actividades de información pública por parte de los medios. Para que los medios contribuyan a la rendición de cuentas en términos de derechos de las mujeres, deben ser independientes, con suficiente capacidad económica y técnica y con disposición para informar sobre temas de derechos humanos, y las mujeres deben tener acceso a los medios y un mayor control directo sobre ellos.

Conclusión

Estos aspectos de la rendición de cuentas - sus características, formas y funciones- toman forma en contextos específicos. Que el principio de rendición de cuentas se pueda llevar a la realidad, y cómo se llevará, depende de condiciones objetivas. Entre las condiciones objetivas se encuentra la existencia o no de un compromiso social, político o legal con el principio en sí. Ciertas condiciones habilitantes, como la existencia de un nivel de "masa crítica" de paz y seguridad, serán necesarias en todos los escenarios. Las decisiones que toman las activistas por los derechos humanos de las mujeres acerca de cómo procurar la rendición de cuentas, operan dentro de los límites que imponen las condiciones objetivas. Pero al abrir la posibilidad de interrogarnos acerca de la conceptualización subyacente a la rendición de cuentas, pueden emerger nuevas posibilidades y/o imperativos. La idea de rendición de cuentas como matriz, y los nudos específicos de actividad dentro de esa matriz que aquí se sugieren, se ofrecen como conceptualización que tiene por objeto alentar la exploración de gran alcance sobre este tema.

Fuente: <http://awid.org/es/Library/El-Principio-de-la-Rendicion-de-Cuentas>