



## Debate

### LOS DERECHOS HUMANOS Y LA COOPERACIÓN AL DESARROLLO. LOS CONCEPTOS

---

#### ¿Qué Derechos Humanos?

En primer lugar, el debate se dedica a señalar diferentes tipos de derechos humanos, con el propósito de responder a la pregunta: "¿Es igual de importante salvar una vida que garantizar el derecho de reunión o el derecho a comer, el derecho a tener un tejado, el derecho a leer...? Se apunta con precisión la necesidad de trasladar a la opinión pública la afirmación de que los derechos económicos, sociales y culturales son derechos humanos con todo su peso específico. En el fondo es una modificación ideológica que implica una práctica determinada en la defensa de los derechos humanos. Incluso se añade la oportunidad de romper un mito muy consolidado: los derechos sociales son exclusivamente obligaciones, difíciles de llevar a cabo por su elevado coste económico, mientras que los derechos civiles y políticos son derechos del Estado, más fáciles de aplicar.

Un paso más en la aclaración de los conceptos es considerar la indivisibilidad de los Derechos Humanos. Quizá intentar abarcar con tanta amplitud el concepto de derechos humanos puede paralizar finalmente, sin que se sepa hacia dónde ir.

¿Se pueden jerarquizar u ordenar de acuerdo con alguna categoría, con la importancia percibida por las personas a las que se vulneran sus derechos y las vidas que se salvan? Una respuesta afirmativa podría señalar un camino. En la teoría siempre se habla de no jerarquizar, porque todos los derechos son uno (indivisibilidad). Pero en la realidad sí existe la jerarquización de los derechos humanos, especialmente si hablamos desde el principio de justiciabilidad y teniendo en cuenta los mecanismos de derechos humanos que existen a nivel internacional. Un ejemplo es que los derechos civiles y políticos pueden ser denunciados internacionalmente ante una serie de comités y los derechos económicos, sociales y culturales (DESC) no. Es una opción que ha contribuido a la marginalización internacional de los DESC.

Desde otro ángulo se indica que la jerarquización debería señalar que la prioridad de la intervención debe ser centrar el trabajo en las problemáticas de las personas



con las que se trabaja, no en si un derecho es civil o político, si es de primera o de segunda categoría.... Es decir, se trata de percibir si la actuación desde los países del Norte responde a una problemática que se esté reivindicando como propia desde el Sur. No es cuestión de que sean más relevantes las opiniones y estrategias surgidas en el Norte.

El PNUD propone una clasificación de derechos: medio ambiente, democratización y la reducción de la pobreza. Se valora que esta clasificación es muy limitada e incluso que en el último plan estratégico del PNUD se han excluido los derechos humanos como un apartado específico y sólo se les considera como un elemento de la democratización. En esta línea se subraya que esa división supone un retroceso de las instituciones en el discurso de los derechos humanos, puesto que significa limitar los derechos humanos a los "procesos democráticos" (Parlamento, sistema electoral y participación ciudadana). Algunos donantes y agencias bilaterales (Canadá, Suecia, Japón) han criticado esta clasificación y la han calificado de limitada. España debería tenerlo en cuenta y decir algo, porque la AECI ha entregado 700 millones de dólar es al PNUD.

Varias personas estiman que el concepto de derechos puede cambiar según los países, por otra parte muy diferentes unos de otros. Y se refieren a que, en la teoría de los derechos humanos y en su aplicación, existe en exceso un punto de vista occidental, muy patriarcal, además de una doble vara de medir. En concreto: "nos escandalizamos de las vulneraciones de derechos humanos en el Sur pero no de las del Norte" y "las organizaciones del Norte van a Naciones Unidas para denunciar la realidad del Sur, pero no para denunciar la realidad del Norte." En definitiva, para quienes expresan estas afirmaciones en el debate, cambiar la perspectiva también es modificar esta realidad.

Alguien subraya un matiz destacable: más y nuevos derechos humanos, sí, pero es preciso no olvidar que los derechos humanos son un avance evidente en la historia de la humanidad. No obstante, desde una óptica multicultural se deberían conocer otros puntos de vista; por ejemplo, cómo entienden los derechos humanos los pueblos indígenas. A partir de un diálogo, en un escenario de encuentro -se apunta- todas las personas pueden contribuir a alumbrar nuevas formas y quizá nuevos conceptos. Pero, se insiste: "sin renunciar bajo ningún concepto; ni a los derechos civiles y políticos ni a los derechos económicos, sociales y culturales."



No obstante, para que los Derechos Humanos no se queden en una declaración de intenciones, sin contenido y manipulada por las elites políticas, es fundamental dar la voz a la sociedad civil, a través de las ONGDs, entre otros grupos. Es el papel de las ONGD del Norte...No es nada fácil, porque los derechos humanos incomodan, también a las ONGD, que se preguntan si tiene sentido lo que están haciendo, si deben continuar, máxime en caso de que su compromiso pueda acarrear su expulsión de algunos países en los que están trabajando.

Otras personas participantes en el debate aluden a que las ONGD no tienen porqué hacer proyectos específicos de derechos humanos, sino proseguir su trabajo, aunque -eso sí- se refieren a la posibilidad de incorporar un enfoque de derechos. Y añaden algunos ejemplos para ser conscientes de cuáles son las prioridades en cada momento concreto, porque éstas dependen del contexto. Se preguntan: desde un punto de vista de derechos humanos ¿cuál es la prioridad ahora en México? ¿Salud? ¿Alimentación? No; pero sí lo es la defensa de la libertad de prensa, porque México es el país del mundo con mayor número de periodistas asesinados. ¿Y en Cuba? ¿Saneamiento? ¿Agua? No; derechos civiles y políticos. Esas son las prioridades, si bien esto no exige que se deba trabajar en esos ámbitos. Las prioridades vienen determinadas muchas veces por el propio contexto, político, social, cultural.

La discusión sobre los conceptos se extiende cuando otra persona ofrece la precisión de que se confunden los derechos humanos con el Enfoque de Derechos Humanos. Destaca que -según Abramovich- el Enfoque de Derechos es un "marco conceptual capaz de orientar el proceso de formulación, implementación y evaluación de políticas". Es un cambio radical de perspectiva. Anteriormente, se consideraba que las políticas de cooperación al desarrollo iban destinadas a las personas con necesidades de ser asistidas. Ahora, se habla de personas que tienen derechos y que también son sujetos de unas obligaciones.

Se abunda en la opinión de que los derechos humanos se insertan en un concepto más amplio, como es la gobernabilidad. Los proyectos se clasifican según sectores y, por tanto, los derechos humanos, acaban quedándose en una subcategoría, sin recursos económicos suficientes, ni posibilidades de que sirvan para perfilar una estrategia en la que sean un elemento fundamental. Debería ser compatible la existencia de un sector temático de derechos humanos,



con un enfoque transversal a todos los sectores. Los dos son importantes. Sin embargo, desde una óptica diferente, se manifiesta la imposibilidad de que se produzca de forma precisa esta relación. Sólo se realiza - comentan- en cuestiones estadísticas y en medio ambiente; por ejemplo "si un proyecto de agua tiene algún componente de derechos humanos, se computa como sector agua que contiene un factor de derechos humanos."

De todas maneras, para algunas de las personas asistentes, la diferencia de planos es evidente: una cosa es dedicarse a trabajar en derechos humanos y otra el Enfoque de Derechos. Pero, asimismo, la superposición sucede en la práctica: "cualquier intervención, sea de salud, sea de infraestructuras o sea de lo que sea, siempre puede ayudar a que la ciudadanía se empodere y a que el Estado cumpla con sus obligaciones.

## **El Enfoque de Derechos Humanos**

Nadie elude el Enfoque de Derechos cuando formula un proyecto de desarrollo, pero muy poca gente sabe realmente de lo que está hablando. Puede ser una moda, que tiene el riesgo de que se extinga de aquí a un tiempo.

Los actores de la cooperación, del Norte y del Sur debemos entender el Enfoque de Derechos como un equivalente a transformación de las sociedades, a una superación de actitudes paternalistas. Se trata de darle la vuelta a la cooperación y al desarrollo. ¿Cómo? Se desconoce y ni mucho menos está asumido.

Varias personas insisten en que es imprescindible apostar por los derechos humanos como mecanismos de transformación y bienes fundamentales para el ejercicio de la dignidad humana. Es el elemento definitorio del enfoque de derechos humanos. Hay especialistas que distinguen entre Enfoque de Derechos y Enfoque de Derechos Humanos. ¿Qué diferencias reales existen? ¿Según uno u otro qué cambia en el concepto de derechos humanos y en la esencia de nuestra acción?

El Enfoque de Derechos Humanos es una metodología, una estrategia, para promover un cambio político, mediante una estrategia que sea sostenible en el tiempo. El concepto nuevo es ser titular de derechos y titular de deberes. Cada agencia y cada actor tienen un papel diferente. Y surgen diversas preguntas: ¿cuál es la función de las ONG desde el Enfoque de Derechos Humanos? ¿Cómo



van a utilizar esa estrategia? ¿Cómo van a utilizar esa línea de acción crítica? ¿Cómo van a negociar en coordinación con las agencias bilaterales y con las agencias internacionales para conseguir un cambio con el gobierno y con la sociedad civil?

Se vuelven a mencionar diferencias. Una cosa son los derechos humanos, los problemas derivados de su aplicación y las consiguientes incoherencias administrativas y políticas de todos (agencias y ONGDs) y otra el concepto del Enfoque de Derechos Humanos. El Enfoque permitiría desarrollar el ejercicio de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, luchar contra la famosa brecha de la implementación de derechos y generar procesos de justiciabilidad.

Para alguno de los asistentes, el Enfoque de Derechos debería ser un marco conceptual, abierto a otros marcos u otras herramientas. Por ejemplo, el marco lógico es perfectamente compatible con un Enfoque de Derechos. Se advierte, de todos modos que es muy difícil diseñar un proyecto que incluya empoderamiento, participación de procesos, interdependencia e indivisibilidad de los derechos humanos; aunque, si bien el marco lógico no se creó para apoyar transformaciones político-sociales y económicas, existe voluntad política y el marco lógico te lo permite. Se han producido avances en los indicadores de derechos humanos, pero se debería comprobar si estamos dispuestos a adentrarnos en el problema de fondo.

En este asunto, otra persona sostiene que es más importante que un proyecto cumpla determinados criterios de sostenibilidad y pertinencia más que de eficiencia. Debe tener eficiencia, desde luego, pero desde una sensibilidad más propia de un Enfoque de Derechos existen otras cuestiones que deberían traducirse en las evaluaciones del proyecto.

¿Cómo pueden aplicar las ONGDs el Enfoque de Derechos Humanos para ayudar a los titulares de derechos y a los titulares de obligaciones en el terreno de los proyectos de desarrollo? ¿Cuál es la función específica que tienen en cada proyecto? La estructura básica del Enfoque de Derechos Humanos es dar voz a los titulares de derechos y capacitar y obligar a los titulares de las obligaciones.

En los proyectos de derechos humanos trabajamos el seguimiento de casos, la atención integral a víctimas, la educación en derechos humanos y su incidencia. Otros proyectos están a f alta de modificar la perspectiva. Por esta razón preocupan las herramientas, la metodología ¿Cómo se asumen en las organizaciones las nuevas exigencias planteadas por el Enfoque de Derechos



Humanos. Siempre se ha insistido en la imparcialidad de los agentes de cooperación que trabajan en terceros países. Esa imparcialidad es imposible desde los derechos.

El posicionamiento es imprescindible. Frente a la opinión del PNUD, la promoción de los derechos humanos implica -más allá del juego político como agencia, como organización intergubernamental o como ONGD- un compromiso claro y rotundo sus consecuencias políticas. No sucede así muchas veces. En este sentido, las ONGD se ponen sus límites, especialmente cuando se requiere una implicación política importante. Entonces no se arriesga y, por tanto, es más difícil ganar la partida de la aplicación de los derechos humanos.

Otro aspecto más en el debate es la referencia a las instituciones. Una persona señala que muchas las ONGDs son incoherentes en este asunto. Sin embargo, considera la importancia de que trabajar el Enfoque de Derechos Humanos requiere apostar por las instituciones y apoyar a las que realmente están intentando desarrollar la tarea de implantar y respetar los derechos humanos. Y expone un ejemplo: "Es cierto que en Colombia me acercaré al Ejército colombiano de una manera muy distinta a la que me voy a acercar a las defensorías indígenas, la mayoría amenazadas; sin embargo, es necesario llegar al Ejército colombiano para que conozca el marco internacional, qué obligaciones tiene, qué sistema de derechos existe y cómo se tienen que trabajar."

El Enfoque Derechos Humanos es una serie de instrumentos que permite potenciar los derechos humanos, el desarrollo de la dignidad humana. La diferencia es esencial. El EBDH analiza los proyectos de desarrollo desde la perspectiva de realización de los derechos. El gran reto es integrar esta visión en los proyectos clásicos de desarrollo, Sin saberlo explícitamente, promovemos los derechos humanos en los proyectos de desarrollo; pero la variante es entenderlos necesariamente como proyectos de derechos humanos y de ejercicio de esos derechos. La incidencia política y los procesos de transformación son fundamentales en la aplicación de un Enfoque de Derechos Humanos, empezando aquí y ahora.

La autocrítica es indispensable. Las ONGDs están más pendientes de las convocatorias que de las denuncias. Se debe asumir las consecuencias -si hubiera- en caso que se tenga que -por ejemplo- advertir a la Administración que no tiene una estrategia de cooperación sobre derechos humanos. El diálogo entre las partes (ONGDs y Administración) debería permitir el inicio de un proceso de transformación.



En cuanto a las estrategias, hay quien opina que no pocas veces es complicada la apuesta institucional -más allá de las opiniones personales- por apoyar las transformaciones sociales y situar en el centro de cualquier actuación la dignidad de la persona. No obstante, es preciso que sea un referente, para que desde la sociedad civil se nos demande a las instituciones esos cumplimientos; aunque nada garantiza que las instituciones, las ONGD y las organizaciones sociales vayan a trabajar en esta línea.

Un añadido más es que la mayoría de las ONGD españolas e internacionales dependen de los fondos públicos. Además, la cooperación es un instrumento de la política exterior. No se tiene libertad de actuación. Las ONGD dependen de la financiación pública, si bien su realidad no acaba ahí. Bienvenidos sean los conceptos y las estrategias para que a medio plazo se produzcan mejoras, pero la realidad lleva a mencionar el riesgo de posibles recortes en los fondos si un Enfoque de Derechos Humanos como el que se apunta se quiere llevar a cabo en toda su dimensión.

### **Derechos humanos y desarrollo**

Los derechos humanos no son una metodología, son el fin. De la misma manera que el marco lógico en sí mismo no es el fin, sino una herramienta, un instrumento -mejorable o no- pero el objetivo es el desarrollo. Desarrollo debe ser equivalente a derechos humanos. Por tanto, los criterios que se deberían utilizar para valorar un proyecto con Enfoque de Derechos son los mismos que garantizan el desarrollo con mayúsculas. Luego, habrá que concretar cuestiones de método y a bordaremos el Enfoque de Derechos. Ahora bien, la pregunta queda ahí: ¿nos creemos los derechos humanos como equivalentes al desarrollo? Según la evolución de uno y de otro, el punto de intersección entre desarrollo y derechos humanos es el Enfoque de Derechos Humanos; es decir la práctica.

Alguna persona vuelve a insistir con un ejemplo: un proyecto de salud es un proyecto de derechos humanos porque es un proyecto de desarrollo y éste se aprecia como un derecho humano. Y otro: un buen proyecto de agua es de derechos humanos, aunque no esté definido explícitamente. No es un sector. Lo de menos es que se pueda enmarcar luego o no. Aunque muchas ONGD indican que no trabajan los derechos humanos, abordan cuestiones de educación, salud...





¿No significa que apuestan por los derechos humanos?

Sin embargo, otra matiza que el acuerdo es posible en la teoría, pero no todos los proyectos tienen un Enfoque de Derechos Humanos. En el caso del agua pueden contemplarse muchos factores y no siempre se tienen en cuenta. Desde el Enfoque de Derechos Humanos habría que contar con la participación de la población, las posibilidades de sostenibilidad, que pueda permanecer en el tiempo a cargo las personas que viven allí.

Un proyecto de educación o de salud no es garantía de que favorezca por sí sólo el derecho a la salud o el derecho a la educación. Se aprecia que faltan elementos. Un programa sanitario puede promover los derechos humanos o negarlos. Tampoco el fortalecimiento de las instituciones por sí mismo garantiza los derechos humanos. Un ejemplo sale a colación: las malas prácticas en la reforma del sector salud en el Ministerio correspondiente de Guatemala acarrearán exclusión, inequidad, da servicios nulos a la población... Es fundamental el análisis previo.

### **Los Estados y otros organismos**

Alguien opina rotundamente que el Estado -eficiente y sin corrupción- es imprescindible, en la medida que la otra alternativa es el mercado. Tacha los discursos bienintencionados sobre la sociedad civil de "neoconservadores", porque debilitan aún más al Estado. Es el único que puede garantizar ciertos derechos, sobre todo los derechos económicos, sociales y culturales.

La cooperación al desarrollo ha estado creando durante muchos años estructuras paralelas al Estado. En una frase textual: "La escuela del Estado no funciona, construyo mi escuelita, yo me lo gestiono, esa escuelita funciona, ese centro de salud funciona..." Sin embargo, se debe contribuir a fortalecer las estructuras estatales, el Estado de bienestar con todos sus elementos. El desarrollo ligado a los derechos humanos equivale a que fortalecer el Estado y sus relaciones con la sociedad civil.

Otras intervenciones coinciden en que no existe una alternativa al Estado que garantice el respeto de los derechos humanos. Otra cosa es que el Estado tenga muchos problemas en todas partes del mundo, que sea un mecanismo imperfecto, a mejorar. El gran juego del mercado es que las personas no son ciudadanos y ciudadanas, sino clientes.

Una opinión diferente es partidaria de no elegir entre Estado o mercado, sino de ser conscientes de qué intervención se lleva a cabo, de su objetivo





preciso y de a quién favorece realmente. Un indicador en el derecho a la salud: cifra de médicos y centros de salud por habitante y asimismo los procesos de curación real.

Existen importantes diferencias entre un Estado fuerte y un Estado de derecho. Sobre todo, se trata de fortalecer los titulares de derechos y al Estado como garante de esos derechos.

Además del Estado, existen otros actores, por encima de ellos, como las empresas transnacionales y la OMC, cuya influencia es determinante. Muy pocas organizaciones denuncian las normas comerciales. Es preciso desvelar estas cuestiones y relacionarlas con la reivindicación de muchos derechos.

No obstante, otras personas destacan la tarea de muchos colectivos en la presión mundial sobre las transnacionales, las patentes, los retrovirales, el café...y reiteran que se han producido avances notables.

También es un hecho importante que en el Plan director 2005-2008 figure la perspectiva integradora de los derechos humanos como una prioridad de carácter horizontal, aunque se reclama que no disminuya en planes futuros.