



DERECHOS HUMANOS Y COOPERACIÓN  
INTERNACIONAL AL DESARROLLO  
LA CONFLUENCIA NECESARIA DE CONCEPTOS Y PRÁCTICAS

---

*Mikel Berraondo López*  
*Abogado, Máster Europeo en Derechos humanos y Democratización, coordinador del Aula de*  
*Derechos Humanos del*  
*Instituto de Promoción de Estudios Sociales IPES –ELKARTEA*

“No tendremos desarrollo sin seguridad, no tendremos seguridad sin desarrollo y no tendremos ni seguridad ni desarrollo si no se respetan los derechos humanos<sup>1</sup>”.

**Puntos de partida. Derechos Humanos y Cooperación.**  
**Hacia el establecimiento de una agenda conjunta**

El debate entre derechos humanos y cooperación internacional al desarrollo se viene manteniendo desde hace mucho tiempo, a pesar de que es relativamente novedosa la incorporación del Enfoque de Derechos Humanos en las convocatorias de cooperación. De alguna manera siempre ha existido una voz crítica contra las formas de trabajar de la cooperación internacional al desarrollo (en adelante CID), que durante buena parte de su historia no promovían otra cosa que el asistencialismo. Otras apostaban por modelos de trabajo que promovieran transformaciones político–sociales. En esta apuesta surgieron los derechos humanos como instrumentos de acción política, validados por la comunidad internacional como los valores superiores de todas las sociedades, que deben ser garantizados a todas las personas y deben respaldados por los sistemas jurídicos nacionales e internacionales. Estos sistemas los han reconocido y exigido a través de todos los mecanismos desarrollados por el derecho internacional de los derechos humanos.

Hablar de trabajar la CID desde un Enfoque de Derechos Humanos significa plantear como resultado final de nuestras acciones de cooperación el disfrute pleno y efectivo de los derechos que estemos llevando a cabo dentro de nuestro proyecto. Bien sean de educación, de salud,

---

<sup>1</sup>Informe del Secretario General de Naciones Unidas, *Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos*, 2005.



de establecer infraestructuras básicas o de fortalecimiento cultural, siempre tendremos un derecho o un grupo de derechos como objetivos finales de nuestro proyecto. Como tal, el proyecto acabará cuando ese derecho o ese grupo de derechos puedan ser disfrutados con plenas garantías por las personas de la región donde hemos trabajado. De alguna manera, este asunto nos obliga a cambiar la percepción clásica de la CID basada en proyectos anuales, bianuales o trianuales -no suelen existir convocatorias que permitan una tarea a más largo plazo- para incorporar la noción de procesos y para plantearnos la CID como la participación en unos procesos de transformación que permitan desarrollar las circunstancias necesarias requeridas por los derechos humanos en cada contexto político y social y en relación a cada derecho que trabajemos.

Analizando el desarrollo histórico de la CID comprobamos que el trabajo con los derechos humanos ha ido cobrando relevancia hasta convertirse en una de las prioridades horizontales importantes de cualquier convocatoria pública. Desde Naciones Unidas hasta los planes directores de las Comunidades Autónomas en el Estado, el Enfoque de Derechos Humanos se hace presente con una importancia vital. Bien fomentando su transversalidad o bien su conversión en una prioridad sectorial, la cuestión es que todas las agencias internacionales y nacionales de la CID incorporan el Enfoque de Derechos Humanos.

Naciones Unidas incluyó en la Declaración sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio en su apartado V la necesidad de trabajar por los derechos humanos, la democracia y el buen gobierno. La Unión Europea viene afirmando desde el 2001 que la promoción de los derechos humanos es una de las prioridades horizontales de todas las actividades de la cooperación y de acción exterior. Y en la administración estatal el Plan Director de la Cooperación establece como prioridad horizontal nº 2 la defensa de los derechos humanos, que se materializa en todos los niveles de actuación: en el diálogo y negociación política, tanto en el marco internacional, bilateral y multilateral; en la planificación estratégica de la cooperación internacional y en el seguimiento y evaluación orientados a resultados.

A pesar de todo el desarrollo institucional que ha recibido, la realidad dista mucho de parecerse a la teoría y, lo que sobre el papel resulta evidente, en el trabajo cotidiano de las organizaciones y de las agencias internacionales las cosas no son tan claras. Por un lado, estamos hablando de prioridad horizontal con un marcado carácter abstracto, que dificulta mucho su concreción en indicadores y en objetivos y resultados medibles. Precisamente, la propuesta de trabajo cuando se participa en procesos, en lugar de en proyectos concretos, dificulta mucho el logro y concreción de resultados medibles, objetivos y verificables, tal y como exigen generalmente las convocatorias de proyectos. Por otro lado, el hecho de convertirlo en prioridad horizontal, teniendo en cuenta el desarrollo de dichas convocatorias, puede ser incluso complicado en el momento de concretar su incorporación a los proyectos.



En algunos ámbitos, como en la Unión Europea, se ha optado por desarrollar convocatorias sectoriales para promocionar el desarrollo de los derechos humanos en los proyectos de CID y se viene promocionando desde hace años la Iniciativa Europea a favor de la Democracia y los Derechos Humanos. Asimismo, estamos hablando de incorporar a los programas de CID un elemento que puede tener mucha trascendencia política, lo cual puede dificultar mucho el trabajo de las organizaciones en terceros países o incluso con diversas agencias nacionales o internacionales de cooperación; en la medida que, en primer lugar, exigen un posicionamiento claro de las organizaciones y hasta un compromiso político de trabajar en su desarrollo. Desgraciadamente, los derechos humanos no se encuentran reconocidos de igual manera en las diferentes partes del mundo, siguen sufriendo graves problemas de exigibilidad y los Estados se muestran generalmente muy reticentes a que cualquier actor –nacional o internacional- utilice el discurso de los derechos humanos para demandar cambios o denunciar prácticas contrarias a su ejercicio.

Ante esta realidad todos los actores de la CID deben asumir que integrar el Enfoque de los Derechos Humanos significa aceptar una actitud de cambio con una conciencia de transformación y un compromiso claro con la promoción de los derechos humanos en todos los proyectos, que se materialice en la realización de acciones que promuevan directamente los derechos humanos. Entre estas acciones podemos destacar: la promoción, potenciando la concienciación de todos los interesados directos en el sentido más amplio de la palabra; el desarrollo institucional, que permita la creación de sistemas institucionales sostenibles; la implementación, para conseguir la aplicación de los derechos humanos en el derecho y en la realidad; el seguimiento, promoviendo el desarrollo de sistemas efectivos para el seguimiento por parte de la sociedad del cumplimiento de los derechos humanos; la reparación, para generar mecanismos transparentes para corregir violaciones de los derechos humanos; y medidas específicas para poder enfrentar problemas estructurales que perpetúan la desigualdad y la discriminación.

Igualmente, significa que debe existir una implicación real en los procesos nacionales y locales de transformación, para lo que será necesario intentar que las acciones que desarrollemos incidan en la concordancia de las leyes con los estándares internacionales de los derechos humanos; en el funcionamiento efectivo de los tribunales, del poder judicial y de los cuerpos que velan por el cumplimiento de la ley, así como de las instituciones independientes de derechos humanos y de las oficinas de los defensores del pueblo; en procedimientos efectivos, para que los individuos puedan reclamar sus derechos; en una buena gobernabilidad e instituciones responsables que promuevan y protejan los derechos humanos y rindan cuentas; en el desarrollo de unos procesos de toma de decisiones



democráticos, abiertos, transparentes y participativos; y en la potenciación de una sociedad civil fuerte y que incluya a medios de comunicación libres e independientes<sup>2</sup>.

La incorporación de la promoción del ejercicio de los derechos humanos en las acciones de CID resulta ciertamente problemática para las organizaciones, ya que exige la ruptura con algunos de los patrones clásicos que imperaban en la CID. Por un lado, exigen una clara identificación política en favor de los derechos humanos. Teniendo en cuenta la situación tan dramática que se vive y la falta de voluntad política en la mayor parte de Estados, este compromiso puede generar problemas para el trabajo de la organización. Por otra parte, exige una implicación directa en los procesos locales y nacionales de transformación, con el propósito de generar nuevos contextos político-sociales que favorezcan el ejercicio de los derechos humanos. Obviamente, esta actitud es radicalmente contraria a las doctrinas que defendían la no ingerencia de los actores internacionales de cooperación en los problemas locales y nacionales y la mayor de las imparcialidades posibles.

Además, estos compromisos políticos y la pérdida de imparcialidad pueden ocasionar problemas con las mismas agencias donantes nacionales o internacionales que están promoviendo como transversal horizontal la defensa o la promoción de los derechos humanos. Muchas de estas agencias no acaban de asumir todas las implicaciones que plantea en Enfoque de Derechos Humanos aplicado a la CID y, cuando surgen dudas o problemas políticos con terceros países, tienden a rebajar sus exigencias y a suavizar el contenido de la prioridad. De alguna manera, la falta de voluntad política también se hace visible en las agencias de donantes. Por último, es importante tener claro que asumir compromisos en relación con los derechos humanos puede ocasionar problemas de seguridad institucional y personal para los trabajadores y trabajadoras de la organización, especialmente en aquellos Estados en donde las personas defensoras de los derechos humanos son amenazadas y perseguidas, que desgraciadamente son la mayoría de Estados receptores de CID.

Aun así la incorporación del Enfoque de Derechos humanos a la CID resulta fundamental para lograr que ésta continúe teniendo sentido y no se convierta simplemente en la forma de lavar las conciencias de las sociedades ricas. Trabajar por el desarrollo de las sociedades más empobrecidas debe exigirnos apostar por modelos de desarrollo que realmente promuevan las transformaciones políticas y sociales necesarias, tanto en las sociedades enriquecidas como en las empobrecidas, y generen así nuevos sistemas de organización más justos y equilibrados. Precisamente, los derechos humanos bien utilizados, como instrumentos de transformación, pueden ser una de las herramientas que nos permitan sustituir los modelos

---

<sup>2</sup> PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD). *Informe de Desarrollo Humano 2000*. Oxford University Press, 2000.



clásicos de CID, basados en el asistencialismo y la caridad, por otros modelos basados en el respeto, la dignidad de los pueblos y de las personas, la justicia y la equidad.

Trabajando a partir del Enfoque de Derechos Humanos, la CID encontrará recursos para analizar las causas que originaron los problemas sobre los que se está tratando de actuar; para identificar los desequilibrios que existan en materia de derechos humanos; para valorar el nivel de compromiso del Estado con los derechos humanos y con el desarrollo de las comunidades o grupos empobrecidos; para valorar la capacidad de las personas y de los grupos a la hora de reclamar sus derechos y actuar de manera autónoma sin el apoyo internacional; y para valorar las capacidades de las autoridades y de los funcionarios que deben garantizar el ejercicio de los derechos. En definitiva, el Enfoque de Derechos Humanos se convierte en un instrumento de acción, que le permite a la CID analizar los orígenes de las desigualdades y actuar desde ahí, potenciando las transformaciones necesarias.



## **El Enfoque de Derechos Humanos. De la abstracción a la realidad de la práctica**

Concretar la introducción de los derechos humanos en la práctica de la CID equivale a que todo gire en torno al desarrollo del Enfoque de Derechos en la CID. Irremediamente, es fundamental la convivencia entre el desarrollo y los derechos humanos. No se pueden separar. Hay que hacer esfuerzos por reducir el abismo que los ha separado y entrelazarlos<sup>3</sup>. El Enfoque Basado en los Derechos Humanos puede ser una forma de unificar las direcciones y que desde los dos ámbitos se trabaje en una sola dirección. La justicia social, la erradicación de la pobreza, la igualdad.

El tratamiento de este Enfoque puede resultar relativamente nuevo. En comparación con otros enfoques como el de género o medio ambiente, que se han trabajado y concretado mucho más, sobre el Enfoque de Derechos Humanos se ha escrito bastante, pero no se ha concretado mucho. De hecho, existen muchas dificultades para conceptualizar realmente el significado y alcance del Enfoque o para identificar indicadores concretos, que permitan medir la aplicación del Enfoque tal y como lo plantean las convocatorias y los planes de financiación de las agencias. Muchas agencias de cooperación incluyen el Enfoque de Derechos como prioridad horizontal, pero no alcanzan a tener una idea clara de los significados de su aplicación y de las formas para medir su aplicación.

En términos generales, y a diferencia de otros enfoques, todos los actores de la cooperación coinciden en considerar que la aplicación del Enfoque de Derechos Humanos es muy complicada, por la gran abstracción y ambigüedad que existe alrededor del concepto de “derechos humanos”. Resulta muy complejo tratar de concretar dicha abstracción y relacionarla con las prácticas y exigencias diarias de la cooperación.

En los siguientes apartados trataremos de proponer formas de concreción del Enfoque de Derechos en la CID, para plantear metodologías de aplicación concretas. De esta manera, pretendemos responder a muchas de las cuestiones que se plantean siempre a la hora de aplicar dicho Enfoque: ¿Qué son los derechos humanos? ¿Cómo se integran con el desarrollo a través del derecho humano al desarrollo? ¿Qué entendemos por Enfoque de Derechos Humanos? ¿Cómo se aplican los derechos humanos en el contexto de la CID? ¿Qué principios y valores debemos potenciar en el momento de trabajar el Enfoque de Derechos

---

<sup>3</sup> GOMÉZ, F. “ Marco conceptual de los derechos humanos y la cooperación al desarrollo”. Ponencia presentada en el marco del Seminario sobre la *Integración del Enfoque de los Derechos Humanos en la Cooperación Internacional para el Desarrollo*, organizado por el Aula de Derechos Humanos de IPES – ELKARTEA y celebrado en Pamplona los días 10 y 11 de abril de 2008.



Humanos? ¿Qué implicaciones presenta trabajar el Enfoque de Derechos Humanos en la CID? ¿Cómo se concreta la aplicación del Enfoque en la práctica de los proyectos? ¿Cómo podemos desarrollar una metodología de análisis sobre el Enfoque de Derechos Humanos en las distintas fases de los proyectos de CID? ¿Cómo podemos concretar unos indicadores relacionados con el Enfoque de Derechos Humanos?

En definitiva, queremos abordar la concreción del Enfoque de Derechos Humanos asumiendo el reto de traducir toda la abstracción que le rodea habitualmente en propuestas concretas de aplicación y de revisión.

### **Derechos Humanos y Desarrollo. Conceptos complementarios y necesarios**

Una de las dificultades que siempre ha existido para la aplicación práctica del Enfoque de Derechos humanos procede de la abstracción terminológica que existe. Fundamentalmente alrededor del concepto “derechos humanos”. En este contexto, una de las cuestiones que se debe tener muy clara en relación a la aplicación del Enfoque es precisamente su conexión con los conceptos y significados de “derechos humanos” y “desarrollo”.

El trabajo del desarrollo ha integrado paulatinamente la promoción y ejercicio de los derechos humanos a partir de la conceptualización de un enfoque de trabajo basado en el ejercicio de los derechos humanos. De esta manera, la transversalización de los derechos humanos es un elemento central del desarrollo y, supuestamente, todas las prácticas del desarrollo deben realizarse desde un ejercicio efectivo de los derechos humanos. En concreto, la aplicación de esta transversalización ha resultado y resulta muy complicada, ya que existen muchas carencias técnicas y formativas en los actores de la cooperación. La fijación de los derechos humanos sigue siendo compleja, debido a la gran abstracción que persiste ante las cuestiones conceptuales sobre los derechos humanos. Existe también una falta de voluntad política muy importante, tanto en los países receptores de la CID como en los países donantes, que limitan mucho la promoción de los derechos humanos a través de los condicionantes que establecen en sus programas de financiación. Esta ausencia de voluntad política impide llevar a cabo compromisos políticos concretos, incomprensión y adaptación de los tiempos de las convocatorias y programas de cooperación a los procesos de acceso y exigibilidad de los derechos humanos.

Durante muchos años derechos humanos y desarrollo han sido conceptos contrapuestos, que se han manejado de manera enfrentada. Han transcurrido por caminos paralelos, que no han tratado de articularse conjuntamente. Su divorcio ha supuesto diferentes lógicas, instrumentos, estrategias y actores. Esto ha caracterizado la política de desarrollo y los derechos humanos en la segunda mitad del siglo XX, en perjuicio de una visión integradora del desarrollo y los



derechos humanos, que no comienza a consolidarse hasta bien entrados los años 80. Esta separación responde fundamentalmente a tres causas:

En primer lugar, la Guerra Fría y el secuestro político e ideológico de los derechos humanos; desde el mismo momento en que se aprobó el año 1948 la Declaración Universal, los derechos humanos se convirtieron en un arma arrojadiza entre Occidente (derechos civiles y políticos) y el bloque socialista (derechos económicos, sociales y culturales). El principio de la indivisibilidad de los derechos humanos había desaparecido en la práctica.

En segundo lugar, entre los años 50 y 60 emergen distintos paradigmas (teoría del desarrollo de Rostow, teorías centro–periferia, teorías de la modernización) que identifican la dimensión económica como eje central del desarrollo. Se incide en aspectos de carácter estructural, aparece la estrategia sobre el nuevo orden económico internacional, pero los derechos humanos siguen siendo los grandes ausentes de las macro-teorías sobre el desarrollo.

Por último, una separación institucional. En el ámbito de las organizaciones internacionales, sobre todo Naciones Unidas, estaba muy clara la distinción y la división entre aquellos organismos que se dedicaban al desarrollo y los que se dedicaban a los derechos humanos. En las ONGs ha habido también una división clásica - que todavía existe hoy- entre ONGs de desarrollo y ONGs de derechos humanos. No obstante, desde hace algún tiempo esta frontera comienza a diluirse. Las ONGs de desarrollo comienzan a incorporar los derechos humanos en su trabajo y las ONGs de derechos humanos incluyen poco a poco el desarrollo en sus labores de promoción y defensa de derechos humanos. Es una dinámica interesante, que ha producido algunos frutos. Sin embargo, todavía nos queda mucho camino por delante<sup>4</sup>.

A pesar de las afirmaciones anteriores, es importante tener muy claro que el desarrollo humano y los derechos humanos se aproximan suficientemente en cuanto a motivaciones y preocupaciones para ser compatibles y congruentes, y son suficientemente diferentes desde el punto de vista de su concepción y estrategia para complementarse entre sí con provecho. En este sentido, tanto los derechos humanos como el desarrollo tienen el propósito de promover el bienestar y la libertad sobre la base de la dignidad y la igualdad inalienables de todas las personas. El objetivo del desarrollo humano es que todas las personas disfruten de todas las libertades fundamentales y además tener la posibilidad de atender las necesidades físicas o de evitar las enfermedades prevenibles.

Por su parte los derechos humanos contribuyen al desarrollo humano, garantizando un espacio protegido en el que los grupos favorecidos no puedan monopolizar los procesos, las

---

<sup>4</sup> GOMÉZ F. *Op. Cit.* Ver también GOMEZ ISA, F. *El derecho al desarrollo: Entre la justicia y la solidaridad*. Cuadernos Deusto de Derechos Humanos. Universidad de Deusto, Bilbao. 1998 y GOMEZ ISA, F. *El derecho al desarrollo como derecho humano en el ámbito jurídico internacional*. Universidad de Deusto. Bilbao, 1999.





políticas y los programas de desarrollo. El marco de derechos humanos también introduce el importante concepto de que ciertos agentes tienen el deber de facilitar y fomentar el desarrollo<sup>5</sup>

### **La importancia de la conceptualización para el manejo del Enfoque. Hacia un concepto de derechos humanos**

La expresión "derechos humanos", por muy asumida que pueda parecer, entraña una compleja ambigüedad conceptual y terminológica, objeto de constantes análisis y discusiones<sup>6</sup>. Que todo el mundo se refiera a los derechos humanos para expresar realidades diferentes, hace que se convierta en una expresión utilizada comúnmente, sin una concreción especial. Las causas son principalmente la progresiva ampliación histórica del uso y significado de la expresión "derechos humanos", la fuerte carga ideológica que tiene la expresión y la falta de acuerdo entre los autores y autoras acerca del alcance y significado que debe darse a las diversas acepciones o términos empleados para designar a los derechos humanos<sup>7</sup>.

Para poder hacer una aproximación a las diferentes definiciones que se han realizado sobre la expresión "derechos humanos", es importante primero hacer referencia a la cuestión de la fundamentación que se hace de los derechos humanos. En el contexto de los derechos humanos entendemos por fundamentación la realidad o realidades, de carácter social o intersubjetivo, que proporcionan a los derechos humanos la consistencia necesaria para que puedan ser reconocidos, respetados y promovidos en su conjunto, de forma indivisible e interdependiente y puedan proyectarse hacia un desarrollo siempre abierto y perfectible. Esa realidad es la dignidad humana.

Ahora bien, en esa fundamentación existen diversas orientaciones desde las que se realizan las definiciones. Destacan dos, que determinan líneas de enunciación de los derechos humanos completamente opuestas y que están presentes a lo largo de la historia del

---

<sup>5</sup> PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD). *Informe de Desarrollo Humano 2000*. Oxford University Press, 2000.

<sup>6</sup> Análisis y debates realizados por autores como PÉREZ LUÑO A.E. *Derechos humanos, Estado de derecho y Constitución*. Tecnos. Madrid, 1999, pp. 21-25. LORCA NAVARRETE J. F. *Temas de teoría y filosofía del derecho*. Pirámide. Madrid 1998, pp. 415 y ss. HERRERA FLORES J. *Los derechos humanos como procesos culturales. Crítica del humanismo abstracto*. Catarata. Madrid, 2005. Curso Sistemático de derechos humanos, <http://www.iepala.es/DDHH/ddhh31.htm>

<sup>7</sup> Alrededor de la conceptualización y desarrollo de los derechos humanos en el ámbito internacional, ver: VERGES RAMIREZ. *Derechos humanos: Fundamentación*. Tecnos, 1997. LEVIN L. *Derechos humanos: Preguntas y respuestas*. Bakeaz/UNESCO. Bilbao, 1998. CONÇADO TRINDADE A. *El derecho internacional de los derechos humanos en el siglo XXI*. Ed. Jurídica de Chile. Santiago de Chile, 2001. VILLAN DURAN C. *Curso de derecho internacional de los derechos humanos*. Trotta. Madrid, 2002. GOMÉZ ISA F. (Director) y PUREZA J. M. *La Protección Internacional de los Derechos Humanos en los albores del siglo XXI*. Universidad de Deusto. Bilbao, 2003. BERRAONDO M. *Los Derechos Humanos en la Globalización: Mecanismos de Garantía y Protección*. Ed. Alberdania. San Sebastián, 2004.



pensamiento filosófico-jurídico de los derechos humanos, y que han gozado obviamente de eminentes representantes entre nuestros filósofos y juristas. Esta doble vía se corresponde con dos grandes corrientes de pensamiento, la corriente iusnaturalista y la corriente iuspositivista<sup>8</sup>.

La corriente iusnaturalista establece el fundamento del derecho positivo y de los derechos humanos en la naturaleza humana y relaciona los derechos humanos con los derechos naturales, por cuanto se trata de derechos que encuentran su fundamentación en la naturaleza humana. Ésta se constituye en la piedra angular sobre la que deben estructurarse los derechos humanos y, en consecuencia, escapa al poder creador de los respectivos órganos políticos. Para esta corriente los derechos humanos poseen naturaleza jurídica y equivaldrían a los derechos que tiene una persona por el hecho de ser un ser humano. El Estado debe respetarlos obligatoriamente, teniendo como fundamento la dignidad del ser humano.

La corriente iuspositivista afirma esencialmente el carácter jurídico de los derechos fundamentales. El fundamento jurídico de los derechos fundamentales se encuentra exclusivamente en las mismas normas de derecho positivo que los reconocen. Al contrario que en las doctrinas iusnaturalistas en las que los sistemas de derecho positivo alcanzan legitimidad en la medida que respeten, regulen y garanticen los derechos humanos, esta corriente legitima los derechos fundamentales en la medida que sean reconocidos y legitimados por un sistema de derecho positivo. Para el iuspositivismo, que se impone con fuerza a partir de la Revolución francesa y su Declaración de los Derechos del Hombre, los derechos fundamentales son aquellos derechos reconocidos como tales en un ordenamiento jurídico, dado que la única fuente de derecho son las leyes expresamente vigentes en un país determinado. Esa ley es la que determina los derechos de la persona y también si esos derechos son fundamentales.

En la Constitución Española de 1978 -como afirman los profesores Peces Barba y Lorca Navarrete<sup>9</sup> y por influencia de Naciones Unidas y otras Constituciones contemporáneas- se opta por una línea mixta de combinación de las dos corrientes doctrinales, mediante el original recurso al reconocimiento de los valores superiores en el artículo 1.1 de la Constitución. De esta forma, tras afirmar que España se constituye en un Estado social y

---

<sup>8</sup> LABRADO RUBIO V. *Introducción a la teoría de los derechos humanos*. Civitas. Madrid, 1998, pp 71-120. Para realizar análisis del proceso de fundamentación y asentamiento de los derechos humanos desde perspectivas menos historicistas o jurídicas ver ETXEBERRIA X. "Fundamentación y Orientación ética de la protección de los derechos humanos", en GOMÉZ ISA F. (Director) y PUREZA J. M. *La Protección Internacional de los Derechos Humanos en los albores del siglo XXI*, Universidad de Deusto, Bilbao, 2003. pp. 63 – 94. También SOUSA SANTOS B. "Hacia una concepción multicultural de los derechos humanos", en GOMÉZ ISA F. (Director) y PUREZA J. M. *La Protección Internacional de los Derechos Humanos en los albores del siglo XXI*, Universidad de Deusto, Bilbao, 2003. pp. 95 – 122.

<sup>9</sup> PECES BARBA G. *Los Valores Superiores*. Tecnos. Madrid, 1984; LORCA NAVARRETE J. F. *Introducción al derecho I*. Pirámide. Madrid, 1990, pp. 301-307 y *Temas de Teoría y Filosofía del Derecho*. Pirámide. Madrid, 1998, pp. 442-450.



democrático de derecho, señala que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político<sup>10</sup>. La postura de nuestro texto constitucional ha recibido el aval del Tribunal Constitucional, que a través de diversas sentencias se ha manifestado siguiendo la orientación mixta de nuestra Constitución<sup>11</sup>.

Los planteamientos tradicionales de ambas escuelas jurídico filosóficas están ya superados y la práctica diaria del derecho contemporáneo impone la adopción de una concepción mixta de la expresión derechos humanos. Por tanto, no podemos más que apostar por la utilización de un modelo de definición que conjugue ambas propuestas<sup>12</sup>. Eso sí, manteniendo el origen anterior al marco jurídico de los derechos humanos como forma de asegurar su imperio e independencia sobre los regímenes políticos y jurídicos de cada Estado y de cada momento histórico, pero manteniendo a la vez la necesidad de ser positivado para ser reconocido en el marco del derecho positivo de cada momento histórico.

Según hemos analizado a través de la Constitución y del Tribunal Constitucional los elementos imprescindibles de la definición de la expresión “derechos humanos” son la existencia de unos derechos individuales emanados de la naturaleza humana –denominada dignidad humana–, unos valores sociales superiores que cimentan el orden político, la paz social y el ordenamiento jurídico, y que a su vez son fundamentados por la dignidad de la persona y por los derechos emanados de ella y, por último, por unas normas nacionales e internacionales que introducen estos derechos en el ordenamiento jurídico actual y que garantizan su ejercicio

---

<sup>10</sup> Posteriormente, en el artículo 10 también se expresa dicha dualidad al reconocer en el artículo 10.1 que la dignidad de la persona, los derechos inviolables que le son inherentes, el libre desarrollo de la personalidad, el respeto a la ley y a los derechos de los demás son fundamento del orden político y de la paz social; y en el artículo 10.2 que las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce, se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos, y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España.

<sup>11</sup> De las sentencias del Tribunal Constitucional se pueden destacar la STC 25/1981, de 14 de julio (RTC 1981, 25); en ella se afirma que los derechos fundamentales son derechos subjetivos, derechos de los individuos no sólo en cuanto derechos de los ciudadanos en sentido estricto, sino en cuanto garantizan un “status” jurídico o la libertad en un ámbito de la existencia. Pero, al propio tiempo, son elementos esenciales de un ordenamiento objetivo de la comunidad nacional, en cuanto ésta se configura como marco de una convivencia humana justa y pacífica, plasmada históricamente en el Estado de Derecho, y más tarde, en el Estado social de Derecho o el Estado social y democrático de Derecho, según la fórmula de nuestra Constitución( art. 1.1); Y la STC 64/1988, de 12 de abril (RTC 1988, 64), que define a los derechos humanos, diciendo que los derechos fundamentales y las libertades públicas son derechos individuales que tienen al individuo por sujeto activo y al Estado por sujeto pasivo en la medida en que tienden a reconocer y proteger ámbitos de libertades o prestaciones que los poderes públicos deben otorgar o facilitar a aquellos. Se deduce así, sin especial dificultad, del artículo 10 de la Constitución Española, que en su apartado primero vincula los derechos inviolables con la dignidad de la persona y con el desarrollo de la personalidad y, en su apartado segundo, los conecta con los llamados derechos humanos objeto de la Declaración Universal y de diferentes Tratados y Acuerdos Internacionales ratificados por España. PULIDO QUECEDO, MANUEL. *La Constitución Española con la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional*. Ed. Aranzadi. Pamplona 1993, pp. 251-253.

<sup>12</sup> No cabe duda de que las escuelas filosóficas mencionadas se sitúan en el origen de las diferentes corrientes doctrinales que han surgido con posterioridad y que alimentan hoy en día con mayores dosis de realidad las concepciones que se manejan de los derechos humanos. Ver MARTINEZ DE BRINGAS A. *Globalización y derechos humanos*. Cuadernos Deusto de derechos humanos nº15. Universidad de Deusto. Bilbao, 2001; y HERRERA FLORES, J. *Op. Cit.*



por medio del reconocimiento normativo, bien sea constitucional, bien sea simplemente legislativo<sup>13</sup>.

En un intento de mostrar cierta coherencia con la doctrina constitucional de nuestro país, a partir de la Constitución de 1978, bien podríamos definir los derechos humanos como aquellos derechos que emanan de la dignidad de la persona, concretando los valores superiores rectores de la sociedad actual y que necesitan de un reconocimiento normativo expreso para garantizar su ejercicio y disfrute.

O también como el conjunto de necesidades básicas que surgen como respuesta a las amenazas individuales o colectivas que en cada momento histórico intentan limitar el libre desarrollo de la dignidad humana de las personas y que hace falta ejercer para asegurar el libre ejercicio de la libertad, la igualdad y la dignidad como persona. Por necesidades básicas entendemos aquellos valores superiores que emanan de la dignidad de la persona, sin los cuales no puede realizarse como tal y que deben ser concretados a través de las normas jurídicas de cada momento histórico.

E incluso un conjunto de facultades e instituciones que, en cada momento histórico, concretan las exigencias de la dignidad, la libertad y la igualdad humanas, que deben ser reconocidas positivamente por los ordenamientos jurídicos en el ámbito nacional e internacional.

Y como aquellas exigencias de poder social, cuya toma de conciencia en cada momento histórico por los individuos y grupos sociales -en cuanto que manifestación de los valores sociales fundamentales- representa la pretensión de garantizarlos, bien por la vía institucional o a través de medios extraordinarios.

Si nos centramos en los parámetros que se establecen desde el derecho internacional de los derechos humanos, los debates sobre los conceptos tienden a resolverse antes, aunque no sin tensiones y posiciones polarizadas. Desde este ámbito del derecho podríamos utilizar como concepto de derechos humanos el propuesto desde la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los derechos humanos. En su opinión, los derechos humanos son garantías jurídicas universales que protegen a los individuos y los grupos contra acciones y omisiones que obstaculizan las libertades y los derechos fundamentales y la dignidad humana.

---

<sup>13</sup> Se han producido multitud de definiciones diferentes, como por ejemplo la de Pérez Luño, según la cual los derechos humanos aparecen como un conjunto de facultades e instituciones que, en cada momento histórico, concretan las exigencias de la dignidad, la libertad y la igualdad humanas, las cuales deben ser reconocidas positivamente por los ordenamientos jurídicos en el ámbito nacional e internacional. Ver en PEREZ LUÑO A. E. *Derechos humanos, Estado de derecho y Constitución*. Tecnos, Madrid, 1999, pp. 21-25. LORCA NAVARRETE, J. F. *Temas de teoría y filosofía del derecho*. Pirámide. Madrid, 1998, pp. 415 y ss. *Curso Sistemático de derechos humanos*, <http://www.iepala.es/DDHH/ddhh31.htm>, p. 25.; o la que dice que los derechos humanos son aquellas exigencias de poder social, cuya toma de conciencia en cada momento histórico por los individuos y grupos sociales, en cuanto que manifestación de los valores sociales fundamentales, supone la pretensión de garantizarlos bien por la vía institucional, bien a través de medios extraordinarios; en ss. *Curso Sistemático de derechos humanos*. <http://www.iepala.es/DDHH/ddhh31.htm>



La legislación en materia de derechos humanos obliga a los gobiernos (principalmente) y otros titulares de deberes a hacer ciertas cosas y les impide hacer otras. Entre las principales características de los derechos cabe citar las siguientes: son universales, derechos inalienables de todos los seres humanos; se centran en la dignidad intrínseca y el valor igual de todos los seres humanos; son iguales, indivisibles e interdependientes; no pueden ser suspendidos o retirados; imponen obligaciones de acción y omisión, particularmente a los Estados y los agentes de los Estados; han sido garantizados por la comunidad internacional; están protegidos por la ley; amparan a los individuos y, hasta cierto punto, a los grupos<sup>14</sup>.

En cualquier caso, y teniendo en cuenta las diversas propuestas conceptuales que se dan alrededor de los derechos humanos desde diversos ámbitos, debemos incorporar un elemento más a la propuesta conceptual que se utilice para actuar como referencia de aplicación de un Enfoque de la cooperación internacional al desarrollo basado en los derechos humanos. Este elemento no es otro que el desarrollo en sí mismo, transformado en el derecho humano al desarrollo, gracias a la Declaración de Naciones Unidas sobre el Derecho Humanos al Desarrollo del año 1986. Un nuevo elemento que condicionará las propuestas conceptuales que realicemos, ya que integrará las características propias del derecho humano al desarrollo en la propuesta conceptual que se plantee. El derecho humano al desarrollo -como parte de la tercera generación de derechos humanos, llamados los derechos de la solidaridad- presenta unas características bien particulares<sup>15</sup>.

Los derechos de la solidaridad surgen a partir de la década de los años 70, conforme se cristaliza el proceso de descolonización comenzado en Naciones Unidas en la década de los 60 con las resoluciones que favorecieron la descolonización.<sup>16</sup> Son nuevos derechos que surgen como consecuencia de los planteamientos políticos que aparecen en los nuevos Estados y que tratan de reparar las situaciones de desequilibrio económico en las que nacen estos nuevos Estados y de adaptar la comunidad internacional a un nuevo orden político internacional en el que se multiplican el número de Estados miembros de Naciones Unidas y la

---

<sup>14</sup> 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*. Naciones Unidas. Nueva York y Ginebra, 2006. p. 1.

<sup>15</sup> Se llaman derechos de la tercera generación desde el punto de vista cronológico de la aparición de los derechos humanos. A partir de este criterio cronológico se habla de tres generaciones de derechos humanos. La primera generación de derechos se corresponderían con los derechos civiles y políticos y son los derechos que surgen desde la edad media y se plasman a partir de la revolución francesa en el siglo XVIII con la Declaración de derechos del ciudadano. La segunda generación se corresponde con los derechos económicos, sociales y culturales y su surgimiento se sitúa en la segunda mitad del siglo XIX. El documento de referencia de esta segunda generación sería la Declaración de Lenin de 1918. Y la tercera generación sería de la que estamos hablando en estos párrafos.

<sup>16</sup> Las Declaraciones más importantes que impulsaron todo el movimiento de la descolonización fueron promulgadas por Naciones Unidas a comienzos de los 60. Las más importantes fueron la Declaración sobre la concesión de independencia a los estados y pueblos colonizados con fecha 14 diciembre de 1960 y la Declaración acerca de la soberanía permanente sobre los recursos naturales de 1962.



comunidad internacional se transforma rápidamente. Estos derechos resultan de la plasmación de las propuestas del movimiento político para el nuevo orden económico que se organiza en el seno de Naciones Unidas. Se llaman los derechos de la solidaridad porque parten del principio de solidaridad entre los diferentes actores y Estados para generar nuevos parámetros de relación y porque buscan la transformación del orden internacional para lograr un nuevo orden más justo y sostenible, que se base en un nuevo sistema de distribución de los recursos y de los beneficios económicos. Hasta la fecha, además del derecho al desarrollo se han encuadrado dentro de esta generación de derechos, otros derechos como el derecho al medio ambiente, el derecho a la paz o el derecho a la protección del patrimonio común de la humanidad<sup>17</sup>.

Precisamente estos planteamientos hacen que tengan unas características específicas, además de las que estableció la Conferencia de Viena sobre derechos humanos en 1993, que son las que tienen que condicionar los conceptos de derechos humanos que se manejen para el trabajo de la CID<sup>18</sup>. Estas características de las que hablamos convertirían a estos derechos de la solidaridad en derechos solidarios, por cuanto que requieren para su efectiva implementación de actitudes solidarias entre todos los Estados y entre todos los actores; colectivos, en cuanto que se ejercen de manera colectiva por los distintos pueblos y grupos sociales; transformadores, por cuanto pretenden generar una transformación política, social y económica que permitan generar un nuevo orden internacional, basado en la equidad, la justicia social y la redistribución de los recursos económicos; y por último son derechos que podemos considerar como derechos-síntesis, en cuanto que para su ejercicio resulta necesario que previamente se hayan podido ejercer todos los demás derechos humanos: civiles, políticos, económicos, sociales y culturales.

Por lo tanto, y a partir del proceso de positivación del derecho humano al desarrollo, y como consecuencia de los derechos de la solidaridad, debemos manejar conceptos de los derechos humanos que incorporen elementos ciertamente novedosos como la transformación, y que de alguna manera podrían contradecir propuestas doctrinales clásicas o conservadoras que abogan por conceptos estáticos de los derechos humanos que simplemente sirven para

---

<sup>17</sup> Sobre los derechos de la tercera generación ver RODRIGUEZ PALOP M. E. *La nueva generación de derechos humanos. Origen y justificación*. Universidad Carlos III. Madrid, 2002.

<sup>18</sup> Según la Conferencia de Viena sobre derechos humanos de 1993, los derechos humanos son universales, indivisibles e interdependientes. Estas son las características internacionalmente aceptadas de los derechos humanos a pesar de que también han sido objeto de fuertes críticas. Críticas que se han realizado ante la falta de universalidad de los derechos debido a los problemas de implementación en la mayoría de Estados y para la gran mayoría de personas y debido a la falta de integración de otras perspectivas culturales en lo que fue la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948. Críticas que se han realizado también ante la falta de aplicación de la indivisibilidad o la interdependencia cuando en la realidad existe una jerarquización de los derechos humanos desde el momento en que sólo son justiciables los derechos civiles y políticos y los derechos económicos, sociales y culturales no se benefician de los mismos mecanismos de la protección.



mantener un sistema político determinado. Podemos utilizar el término garantías pero ya no tendríamos que hablar simplemente de garantías jurídicas sino también de garantías políticas y ya no deberíamos hacer referencia simplemente a su labor de protección sino también a su acción de incidencia y transformación. Como consecuencia, es fundamental hablar de un concepto de derechos humanos en donde estos actuarán como instrumentos de transformación para lograr una mayor protección y reconocimiento de la dignidad de las personas a través de la instauración de nuevos contextos políticos y económicos internacionales.

En relación con todo lo anterior podríamos mantener la definición según la cual los derechos humanos son garantías jurídicas universales que protegen a los individuos y los grupos contra acciones y omisiones que interfieren con las libertades y los derechos fundamentales y con la dignidad humana. Además los derechos humanos son también garantías políticas que aseguran a las personas, en función de su dignidad humana, y a través de procesos de incidencia y transformación, un equilibrio diferente basado en la equidad y la justicia social como principios rectores de las relaciones intrapersonales e internacionales. Con marcos conceptuales como el expresado resulta más fácil la interrelación entre los derechos humanos y el desarrollo y nos permitirá definir propuestas políticas y filosóficas en las organizaciones no gubernamentales que integren con claridad la apuesta por el ejercicio de los derechos humanos desde el ejercicio concreto del desarrollo.

### **El desarrollo como parte de los derechos humanos. Un concepto claro y definido**

La relación entre los derechos humanos y el desarrollo, viceversa, debería ser una cuestión al margen de toda duda. En los últimos años han proliferado las declaraciones y programas de acción, que no sólo afianzan esta relación sino que demuestran su absoluta complementariedad y mutua necesidad. A pesar de que durante décadas ambos conceptos se construyeron a partir de procesos paralelos, en los que tanto las organizaciones intergubernamentales como no gubernamentales se esforzaban por señalar las diferencias y afianzar la separación, la aprobación en el seno de Naciones Unidas de la Declaración sobre el Derecho Humano al Desarrollo en el año 1986 y todo el movimiento surgido alrededor de su aplicación y ejercicio marca un punto y aparte en la construcción conceptual de ambos conceptos.

Quizás uno de los actores que mejor ha entendido y asimilado este nuevo escenario de complementariedad entre el desarrollo y los derechos humanos sea el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (en adelante PNUD). Este programa en su informe sobre el





Desarrollo Humano del año 2000 se mostró convencido ya de la complementariedad y finalidades comunes al afirmar que:

“El desarrollo humano y los derechos humanos se aproximan suficientemente en cuanto a motivaciones y preocupaciones para ser compatibles y congruentes, y son suficientemente diferentes desde el punto de vista de su concepción y estrategia para complementarse entre sí provechosamente<sup>19</sup>”

En consecuencia, debemos asumir que, a partir de este nuevo marco de relación con los derechos humanos, es necesario formular conceptos que afirmen y promuevan dicha relación. El desarrollo, al igual que los derechos humanos, resulta un concepto suficientemente ambiguo como para poder colocar bajo su paraguas cuestiones diversas y contradictorias. Según el punto de vista o la corriente filosófica desde la que tratemos de encontrar un concepto para definir el desarrollo, bien podríamos decir que el desarrollo se trata de un proceso de acumulación constante de bienes y capital, o podríamos afirmar que consiste en un proceso de lucha y reivindicación, de acceso a bienes públicos globales y de derecho de decisión<sup>20</sup>.

De entre todos los conceptos que se podrían aportar sobre el desarrollo, vale mencionar aquéllos que consideran el desarrollo como un proceso de ampliación de las opciones y capacidades de las personas, concretado en una mejora de la esperanza de vida, la salud, la educación y el acceso a los recursos necesarios para un nivel de vida digno<sup>21</sup>. O bien como un proceso, mediante el cual una sociedad mejora las condiciones de vida de sus ciudadanos, a través de un incremento de los bienes con los que puede cubrir sus necesidades básicas y complementarias, y la creación de un entorno en el que se respeten los derechos humanos de todos ellos<sup>22</sup>.

En el marco del borrador del nuevo Plan Director, que se está preparando para el periodo 2009-2012, se entiende que el desarrollo es un proceso de aprendizaje, donde la participación

---

<sup>19</sup> PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD). *Informe de Desarrollo Humano 2000*. Oxford University Press, 2000, p. 19, disponible en [http://hdr.undp.org/reports/global/2000/sp/hdr\\_sp\\_2000.pdf](http://hdr.undp.org/reports/global/2000/sp/hdr_sp_2000.pdf).

<sup>20</sup> En este sentido Atria Mier propone interesantes reflexiones en MIER A. “Desarrollo Versus cambios estructurales. El aporte del enfoque de derechos humanos”. Documento presentada en el marco del Seminario sobre la *Integración del Enfoque de los Derechos Humanos en la Cooperación Internacional para el Desarrollo*, organizado por el Aula de Derechos Humanos de IPES – ELKARTEA y celebrado en Pamplona los días 10 y 11 de abril de 2008.

<sup>21</sup> PEREZ DE ARMIÑO, C. (Director). *Diccionario de acción humanitaria y cooperación al desarrollo*, HEGOA –ICARIA. Barcelona. Bilbao, 2001.

<sup>22</sup> PNUD, *Op. Cit.*





de socios y sujetos de las intervenciones es un fin en sí mismo, y donde las relaciones que establecemos con nuestros socios son esencialmente determinantes de los resultados que las personas consiguen en términos de desarrollo, lo que determina nuestra apuesta por los principios de eficacia de la ayuda. Por lo tanto, un desarrollo que sólo puede abordarse mediante una asociación entre iguales, en el conjunto de la comunidad de donantes y de países socios.

Unas relaciones que nos hacen sujetos de mutua rendición de cuentas, no sólo ante nuestra ciudadanía, sino también ante nuestros socios y ciudadanos. Esta mutua rendición de cuentas implica estar dispuestos a compartir el poder con los socios y sujetos de las intervenciones. Una asociación que nos hace corresponsables con nuestros socios de los avances en términos de resultados globales y, de esta manera, también de la contribución del conjunto de nuestras políticas al desarrollo. Además, nos involucra en facilitar el cambio en los condicionantes internacionales de la pobreza y en la conciencia de la ciudadanía española sobre estas cuestiones, como requisito para una responsabilidad efectiva y compartida. Asimismo, implica estar dispuesto a que -si pedimos cuentas a nuestros socios sobre las mejoras en sus políticas internas y en sus indicadores de desarrollo- también puedan evaluarlos las nuestras<sup>23</sup>.

Ante una diversidad tan destacada de conceptos y teniendo muy en cuenta la reflexión inicial sobre la necesidad de utilizar conceptos que afiancen la relación con los derechos humanos, debemos de plantear ideas más relacionadas con las propuestas cercanas a los derechos humanos. Son conceptos que pueden asociarse a los derechos humanos, que sitúan a la persona en el centro del proceso de desarrollo y a su dignidad como el criterio de medición y concreción del desarrollo.

En este sentido, debemos insistir en el vínculo estrecho que existe entre los derechos humanos y el desarrollo. Ambos conceptos tienen como propósito promover el bienestar y la libertad sobre la base de la dignidad y la igualdad inalienables de todas las personas. El objetivo del desarrollo humano es que todas las personas disfruten de todas las libertades fundamentales y tener la posibilidad de atender las necesidades físicas o de evitar las enfermedades prevenibles. También incluye las oportunidades para mejorar en la vida: la escolarización, las garantías de igualdad y un sistema de justicia que funcione. Los derechos humanos y el desarrollo humano comparten la preocupación por los resultados necesarios para mejorar la vida de las personas, pero también por la mejora de los procesos. Están centrados en las personas y, por eso, reflejan un interés fundamental en que las instituciones, las políticas y los procesos tengan la mayor participación y la cobertura más amplia, respetando la capacidad de todas las personas.

---

<sup>23</sup> PLAN DIRECTOR DE LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA 2009-2012. Borrador de propuesta del nuevo Plan Director.



Los derechos humanos contribuyen al desarrollo humano garantizando un espacio protegido en el que los grupos favorecidos no puedan monopolizar los procesos, las políticas y los programas de desarrollo. El marco de derechos humanos también introduce el importante concepto de que ciertos agentes tienen el deber de facilitar y fomentar el desarrollo. Por lo tanto, establece obligaciones concretas, que estos agentes deben asumir a consecuencia de sus compromisos políticos y jurídicos<sup>24</sup>.

A la hora de concretar un concepto coherente con cuanto acabamos de afirmar y que, además, pueda afirmarse como consenso en la comunidad internacional, no tenemos más que prestar atención a la propia Declaración de Naciones Unidas sobre el derecho al desarrollo (en adelante la Declaración). La Declaración nos permite prescindir de todos los debates conceptuales sobre el concepto del desarrollo y apostar por un concepto absolutamente coherente con las reflexiones previas, ya que en la Declaración se adopta una propuesta conceptual clara en la parte preambular<sup>25</sup>. Según la Declaración:

“(…) el desarrollo es un proceso global económico, social, cultural y político, que tiende al mejoramiento constante del bienestar de toda la población y de todos los individuos sobre la base de su participación activa, libre y significativa en el desarrollo y en la distribución justa de los beneficios que de él se derivan<sup>26</sup>”.

La Declaración significa la culminación de un largo proceso de presión del grupo de Estados formados principalmente por los llamados en vías de desarrollo y consagra un paso importantísimo en el proceso de positivación de los derechos de la solidaridad y, muy especialmente del propio derecho al desarrollo. De los derechos que conforman este grupo, esta Declaración representa el primer logro en el ámbito internacional, ya que el desarrollo es el primero de estos derechos que alcanza la adopción de una declaración en el seno de la Asamblea General de las Naciones Unidas. Asimismo, y lo que es más trascendente para el objeto de este análisis, la Declaración significa la unificación definitiva de los derechos humanos y el desarrollo, porque no sólo se reconoce el derecho humano al desarrollo, sino que queda plenamente atestiguada la interrelación entre los derechos humanos y el desarrollo, a partir de las afirmaciones que se matizan en la declaración y de los derechos que se reconocen para implementar efectivamente el desarrollo.

En concreto, nos encontramos, por un lado, que la Declaración establece en su artículo 1 el derecho humano al desarrollo, afirmando que:

---

<sup>24</sup> Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. *Op. Cit.* p. 7.

<sup>25</sup> Declaración de Naciones Unidas sobre el Derecho al Desarrollo. Resolución 41/28, del 4 de diciembre de 1986.

<sup>26</sup> Párrafo 2 del preámbulo de la Declaración. *Op. Cit.*



“1. El derecho al desarrollo es un derecho humano inalienable en virtud del cual todo ser humano y todos los pueblos están facultados para participar en un desarrollo económico, social, cultural y político en el que puedan realizarse plenamente todos los *derechos humanos* y libertades fundamentales, a contribuir a ese desarrollo y a disfrutar del él.

2. El derecho humano al desarrollo implica también la plena realización del derecho de los pueblos a la libre determinación, que incluye la plena soberanía sobre todas sus riquezas y recursos naturales”

Por otro lado, la Declaración establece la relación fundamental entre los derechos humanos y el desarrollo, señalando que:

“Considerando que la eliminación de las violaciones masivas y patentes de los derechos humanos de los pueblos e individuos afectados por situaciones tales como las resultantes del colonialismo, el neocolonialismo, el apartheid, todas las formas de racismo y discriminación racial, la dominación y la ocupación extranjeras, la agresión y las amenazas contra la soberanía nacional, la unidad nacional y la integridad territorial y las amenazas de guerra, contribuirá a establecer circunstancias propicias para el desarrollo de gran parte de la humanidad”<sup>27</sup>.

Igualmente, la Declaración sitúa a la persona como sujeto central del desarrollo y del ejercicio de los derechos humanos y reitera rotundamente que sólo se accederá al desarrollo mediante el cumplimiento de todos los derechos humanos.

“1. La persona es el sujeto central del desarrollo y debe ser el participante activo y el beneficiario del derecho al desarrollo.

2. Todos los seres humanos tienen, individual y colectivamente, la responsabilidad del desarrollo, teniendo en cuenta la necesidad del pleno respeto de sus derechos humanos y libertades fundamentales, así como sus deberes para con la comunidad, único ámbito en que se puede asegurar la libre y plena realización del ser humano, y, por consiguiente, deben promover y proteger un orden político, social y económico apropiado para el desarrollo”<sup>28</sup>.

---

<sup>27</sup> Párrafo preambular nº 13. *Op. Cit.*

<sup>28</sup> Declaración sobre el derecho al desarrollo. Art. 2. *Op. Cit.*



Esta afirmación que confirma al ser humano como sujeto central del desarrollo es sobresaliente. A partir de ella se entrelazan irremediamente los conceptos de derechos humanos y de desarrollo y se convierten en conceptos interdependientes. Desde ese momento, no es posible anteponer la consecución de una serie de objetivos generales, macroeconómicos y esencialmente circunscritos al ámbito estatal, por encima de los derechos y libertades fundamentales. Los derechos humanos entroncan definitivamente con el desarrollo. Es imposible entender uno sin otro. Si el objetivo es fortalecer las opciones y libertades del ser humano, no es posible priorizar unas dimensiones sobre las otras -las económicas sobre las políticas o las sociales- dado que configuran un todo indivisible. Debemos partir del Enfoque de Desarrollo Basado en los Derechos Humanos. Su fortalecimiento es el objetivo que perseguimos.

Además de estas destacadas afirmaciones para demostrar la estrecha vinculación que existen entre los derechos humanos y el desarrollo, el resto de la Declaración no deja de ser menos importante y continúa realizando afirmaciones trascendentales para los derechos humanos. La Declaración recuerda en sus párrafos preambulares el derecho de los pueblos a la libre determinación, en virtud del que tienen derecho a determinar libremente su condición política y a realizar su desarrollo económico, social y cultural; el derecho de los pueblos a ejercer, con sujeción a las disposiciones pertinentes de ambos Pactos Internacionales de derechos humanos, su soberanía plena y completa sobre todos sus recursos y riquezas naturales; que la paz y la seguridad internacionales son elementos esenciales para la realización del derecho al desarrollo; y que los esfuerzos para promover y proteger los derechos humanos a nivel internacional deben ir acompañados de esfuerzos para establecer un nuevo orden económico internacional<sup>29</sup>.

Por otro lado establece toda una serie de obligaciones para que los Estados faciliten el ejercicio del derecho al desarrollo: crear condiciones favorables; respetar los principios internacionales y cooperar; desarrollar políticas para impulsar el desarrollo con medidas sustentables; acabar con violaciones de los derechos humanos y respetarlos; promover la paz y la seguridad internacional; y adoptar todas las medidas necesarias para el ejercicio del derecho al desarrollo y garantizar la igualdad<sup>30</sup>.

Pero la relación entre los derechos humanos y el desarrollo no se circunscribe únicamente a la Declaración, sino que posteriormente dicha relación fue avalada por la Conferencia Internacional sobre Derechos Humanos de Viena, celebrada en 1993. En este encuentro - clave para el desarrollo posterior que han tenido los derechos humanos en el ámbito internacional y que contó con la participación de la mayoría de Estados que formaban parte de

---

<sup>29</sup> Preámbulo de la Declaración. *Op. Cit.*

<sup>30</sup> *Op. Cit.* Artículo 3.



Naciones Unidas- se afirmó la vigencia del derecho humano al desarrollo como un derecho universal e inalienable<sup>31</sup>. Además, la pobreza y la exclusión social fueron calificadas como atentados contra la dignidad humana. Por ello se apoyó la puesta en marcha y aplicación de la Declaración de Naciones Unidas sobre el Derecho Humano al Desarrollo<sup>32</sup> y se afirmó que la democracia, el desarrollo y el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales son interdependientes y se refuerzan mutuamente.

Pero esta conexión entre los derechos humanos y el desarrollo también podemos encontrarla mucho antes de la Conferencia de Viena o de la propia Declaración sobre el Derecho al Desarrollo. En el año 1945 los Estados que fundaron las Naciones Unidas asumieron con claridad y determinación esta relación tan importante. Su documento fundacional, la Carta de San Francisco, también potencia la relación entre el desarrollo y los derechos humanos y la cooperación, estableciendo un vínculo de interdependencia entre los tres elementos de manera absolutamente clara. En el mismo Preámbulo de la Carta de San Francisco se manifiesta que:

“Nosotros los pueblos de las Naciones Unidas (...) resueltos (...) a promover el progreso social y a elevar el nivel de vida dentro de un concepto más amplio de la libertad<sup>33</sup>.”

Y en el artículo 1.3 de la carta se señala como uno de los propósitos de la organización:

“Realizar la cooperación internacional... en el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión”.

De alguna manera resulta increíble que una cuestión como la articulación entre los derechos humanos, el desarrollo y la cooperación internacional estuviera tan clara para los Estados en aquella época. El Enfoque Basado en Derechos Humanos de la CID no es un concepto nuevo surgido a finales del siglo XX, sino que a mediados de siglo, coincidiendo con la fundación de las Naciones Unidas, se establecieron los vínculos conceptuales necesarios entre los derechos humanos, el desarrollo y la cooperación para desarrollar todo el concepto del Enfoque Basado en Derechos Humanos. Una decisión insólita, si pensamos en todo el tiempo que ha pasado desde entonces para que hayamos podido comenzar a hablar con claridad de dicho Enfoque y para que hayamos comenzado a aplicarlo en la práctica. Pero no

---

<sup>31</sup> Párrafo 10.

<sup>32</sup> Párrafo 25 de la primera parte.

<sup>33</sup> Carta de las Naciones Unidas. Preámbulo.



tan difícil de creer si analizamos las dinámicas internacionales que han marcado la evolución de las Naciones Unidas, en un contexto absolutamente determinado por la Guerra Fría y la politización de los derechos humanos.

La Carta de San Francisco amplía el reconocimiento de este vínculo a partir de los artículos 55 y 56 en el capítulo IX. Por un lado, según el artículo 55, los Estados miembros de la organización asumen el compromiso de promover el respeto universal de los derechos humanos, sin ningún tipo de distinción y, además, establece el principio de la libre determinación de los pueblos:

“Con el propósito de crear las condiciones de estabilidad y bienestar necesarias para las relaciones pacíficas y amistosas entre las naciones, basadas en el respeto al principio de la igualdad de derechos y al de la libre determinación de los pueblos, la Organización promoverá:

- a) Niveles de vida más elevados, trabajo permanente para todos, y condiciones de progreso y desarrollo económico y social;
- b) La solución de problemas internacionales de carácter económico, social y sanitario, y de otros problemas conexos; y la cooperación internacional en el orden cultural y educativo;
- c) El respeto universal a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión, y la efectividad de tales derechos y libertades.

Y por otro lado el artículo 56 conmina a los Estados a tomar medidas conjunta o separadamente para la realización de los principios del artículo 55, es decir impulsa la cooperación en materia de derechos humanos:

“Todos los Miembros se comprometen a tomar medidas conjunta o separadamente, en cooperación con la Organización, para la realización de los propósitos consignados en el Artículo 55”.

Pero en aquella época no fue sólo la Carta de San Francisco la que estableció con claridad los parámetros del Enfoque Basado en Derechos humanos de la CID, sino que la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 también afirma con cierta claridad la vinculación necesaria entre los derechos humanos y el desarrollo<sup>34</sup>. Esta relación se plasma fundamentalmente en los artículos 22 y 28 respectivamente. En ellos se afirma la indivisibilidad

---

<sup>34</sup> GÓMEZ ISA, F., *Op. Cit.*



de los derechos humanos, se potencia la cooperación internacional y se afirma la necesidad de establecer un orden social internacional basado en los derechos humanos.

El artículo 22 es clave. Abre la puerta a los derechos económicos, sociales y culturales. Resulta un elemento fundamental para proclamar desde el inicio el principio de la indivisibilidad de los derechos humanos y la interdependencia. Además, se concede a la cooperación internacional un papel importante vinculado al cumplimiento de los derechos humanos, que señala un nuevo camino para la cooperación internacional. A partir de entonces, ésta no tiene que responder sólo a la política exterior de los Estados sino que uno de sus objetivos programáticos y específicos será la satisfacción de los derechos de carácter económico social y cultural. Este artículo afirma:

“Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y de los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad”<sup>35</sup>.

El artículo 28 de la Declaración es el que introduce el enfoque estructural de los derechos humanos. Los derechos humanos no sólo tienen un componente puramente individual, sino que hay un componente de carácter social y estructural que se tiene que poner en juego. En la medida en que ese orden social e internacional sea un obstáculo para la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, habrá que modificar ese orden social e internacional. Resulta sorprendente que en el año 1948 se afirmara con semejante radicalidad y rotundidad la necesidad de primacía de los derechos humanos en el orden social e internacional. Según este artículo:

“Toda persona tiene derecho a que se establezca un orden social e internacional en el que los derechos proclamados en esta Declaración se hagan plenamente efectivos”<sup>36</sup>.

Con posterioridad a la Declaración y a la Carta de San Francisco, la vigencia entre los derechos humanos, el desarrollo y la cooperación internacional se mantiene en el proceso de creación normativa que se abre en el ámbito de los derechos humanos. Los Pactos Internacionales de Derechos Humanos potencian el papel fundamental de la cooperación

---

<sup>35</sup> Art. 22. Declaración Universal de los Derechos Humanos.

<sup>36</sup> ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS. *Declaración Universal de los Derechos Humanos*. A/RES/217, adoptada el 10 de diciembre de 1948. Art. 28.



internacional en la promoción de los derechos humanos al establecer responsabilidades claras en materia de derechos humanos para la comunidad internacional, en aquellos casos que los Estados no cumplan con sus obligaciones.

Los años 80 fueron determinantes en este proceso de relación. En ese momento se acuña el concepto de desarrollo humano y aparece la Declaración sobre el derecho humano al desarrollo<sup>37</sup>. Estos conceptos son determinantes para que, a partir de los años 90, los derechos humanos y el desarrollo comiencen a ir de la mano y se conviertan en instrumentos complementarios de la protección de la dignidad humana, hasta el punto de ser elementos irrenunciables de su construcción conceptual<sup>38</sup>.

Se generaliza el concepto del Enfoque de Derechos Humanos en la CID para hacer referencia a la relación irrenunciable relación que existe entre los derechos humanos, el desarrollo y la cooperación internacional. Un concepto que se promueve especialmente en el ámbito de las Naciones Unidas, a partir del llamamiento que hace en 1997 el Secretario General para integrar los derechos humanos en todas las actividades de cooperación que realicen los organismos del sistema, tanto en el trabajo de organismos como el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) como en la declaración sobre el entendimiento común en cuanto al Enfoque Basado en Derechos que se realizó en Naciones Unidas el año 2003.

---

<sup>37</sup> Este concepto surge a finales de los años 80 a partir de la reflexiones de académicos como Amartya Sen. Ver SEN, A. *Development as Freedom*. Anchor Books. New York, 1999.

<sup>38</sup> Ver ALSTON P. y ROBINSON M. (Eds.). *Human Rights and Development. Towards Mutual Reinforcement*. Oxford University Press. Oxford, 2006.





## El Enfoque Basado en los Derechos Humanos

### ¿Qué es el Enfoque Basado en DDHH?

Una vez situado el punto de partida del Enfoque Basado en los Derechos Humanos, y aclaradas las cuestiones conceptuales que rodean a los derechos humanos y al desarrollo, podemos plantear la concreción del Enfoque de la CID basado en los Derechos Humanos y todo lo que significa. Por pesado o abstracto que pueda parecer el ejercicio conceptual, resulta absolutamente necesario esclarecer esta cuestión para entender el Enfoque Basado en Derechos en toda su magnitud y, sobre todo, para poder cumplir todas las exigencias derivadas de una aplicación concienzuda del Enfoque Basado en Derechos en los programas o proyectos de la CID.

Como no podía ser de otra manera al proceder de dos cuestiones conceptuales complejas y, muchas veces, abstractas, el Enfoque Basado en Derechos Humanos también presenta multitud de propuestas de definición.

Desde la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos se plantea que 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<sup>39</sup>.

Desde la perspectiva de los derechos humanos, la caridad por sí sola no es suficiente. 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. Se contribuye así a promover la sostenibilidad de la labor de desarrollo, a potenciar la capacidad de acción efectiva de la población, especialmente de los grupos más marginados, para participar en la formulación de políticas y hacer responsables a los que tienen la obligación de actuar<sup>40</sup>.

---

<sup>39</sup> Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. *Op. Cit.* p. 15.

<sup>40</sup> *Ibid.*



Según el PNUD, los Enfoques Basados en los Derechos Humanos son procesos que promueven las transformaciones sociales, porque permiten que la gente ejerza su “voz” y sus “acciones” para influenciar los procesos de cambio. Fortalecen la gobernabilidad democrática al apoyar al Estado en la identificación y en el cumplimiento de sus responsabilidades frente a todos los que están bajo su jurisdicción. Y también aportan contenido a la ética universal, al transformar los principios de las declaraciones y convenciones internacionales en derechos específicos y acciones concretas<sup>41</sup>.

Intermón Oxfam apuesta por una definición según la cual el Enfoque de Derechos Humanos en el desarrollo constituye un conjunto de principios y herramientas que buscan aplicar los derechos humanos a nuestro trabajo con la intención de lograr un desarrollo cuya principal finalidad sea alcanzar la dignidad humana para todos y todas, especialmente para aquellas personas que viven en situaciones de mayor vulnerabilidad<sup>42</sup>.

Otras definiciones son menos legalistas y apuntan a un cambio en las relaciones de poder. En el caso de la agencia de cooperación inglesa (DFID), el Enfoque significa «empoderar a la gente para que tomen sus propias decisiones (...) para reclamar su derecho a tener oportunidades y servicios disponibles a través de estrategias de desarrollo a favor de los pobres». Por su parte, Action Aid considera que el Enfoque de Derechos «enfatisa el empoderamiento político y la distribución equitativa del poder y recursos y además la repolitización del desarrollo<sup>43</sup>». Algunas afirmaciones más operativas sitúan al Enfoque Basado en Derechos como una propuesta metodológica que incorpora en todas las fases de la programación los derechos humanos para conseguir que no sean sólo una formulación teórica sino que se apliquen en todas las fases del proceso de desarrollo<sup>44</sup>.

Sin ánimo de parecer osados, merece la pena aportar nuestro granito de arena al debate conceptual sobre el Enfoque Basado en Derechos. Consideramos que el Enfoque es un proceso.

En primer lugar, un proceso que introduce un marco conceptual concreto para promover el ejercicio de los derechos humanos en la realización del desarrollo. La cooperación internacional es el instrumento y la dignidad humana el origen y fin último del propio proceso.

---

<sup>41</sup> PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD). *Los Derechos Humanos en el PNUD. Nota Práctica*. Abril 2005. p. 11.

<sup>42</sup> CYMENT P. *Introducción al enfoque de derechos humanos en el desarrollo. Guía conceptual y de recursos para utilizar los derechos humanos en las acciones de desarrollo de Intermon Oxfam*. Cuaderno Temático para el cambio nº 1. Intermón Oxfam. Barcelona, enero 2007. p. 5.

<sup>43</sup> *Op. Cit.*

<sup>44</sup> GAITAN L. y MARTÍNEZ M. *El enfoque de derechos de la infancia en la programación. Guía para el diseño, desarrollo y evaluación de proyectos. Serie práctica nº 1*. Universidad Complutense de Madrid. Madrid, 2006. p. 8.



En segundo lugar, pretende favorecer el empoderamiento de los titulares de derechos y la concreción de responsabilidades de los titulares de las obligaciones, con la intención de generar espacios de incidencia y transformación que introduzcan en las relaciones de poder límites como la equidad o la justicia social. Desde ellos se podrán construir nuevas formas de relación entre las personas y el poder, que permitan cambios sustantivos en las formas de distribución de la riqueza y en la relación entre los diversos grupos sociales. Como todo proceso, requiere de una metodología concreta de aplicación, condicionada por unos principios de aplicación absolutamente fundamentales: universalidad, interdependencia e indivisibilidad de los derechos humanos, no discriminación, participación y empoderamiento y rendición de cuentas y transparencia.

El Enfoque de Derechos Humanos resulta importante para la CID porque le permite acabar con las prácticas tradicionales del asistencialismo y promover procesos de autodesarrollo, destinados a potenciar el empoderamiento de las poblaciones beneficiarias y de las contrapartes locales; es decir, para manejar sus propios parámetros del desarrollo y, a partir de ellos, generar sus modelos del desarrollo. A medio y largo plazo se originan así resultados más interesantes desde el punto de vista del desarrollo puesto que resultan condicionados por la justicia social, la equidad y el empoderamiento. A la larga, su sostenibilidad es mayor que cuando no se aplica dicho enfoque. En este proceso, los derechos humanos actúan como herramientas de fortalecimiento, que sirven a las poblaciones beneficiarias y a las contrapartes locales para potenciar los procesos de transformación necesarios, de modo que les posibilite dejar de ser sujetos receptores de ayuda para convertirse en actores del desarrollo.

El Enfoque aporta argumentos jurídicos para potenciar estos procesos políticos desde los parámetros del derecho internacional de los derechos humanos. Lo que supuestamente quedaba encuadrado en la caridad o la solidaridad, la ayuda, de repente se convierte en una cuestión de derecho, que crea obligaciones y responsabilidades políticas y jurídicas a los Estados receptores y donantes de la ayuda.

La preocupación por la integración de un Enfoque Basado en Derechos Humanos en la CID no resulta nada nueva y en determinados ámbitos se ha convertido en todo un reto. Por ejemplo, en Naciones Unidas esta cuestión viene debatiéndose desde que en el Programa de Reforma de las Naciones Unidas, expuesto en 1997, el Secretario General pidió a todas las entidades del sistema de las Naciones Unidas que incorporasen la cuestión de los derechos humanos en sus programas y actividades. A continuación, diversos organismos de Naciones Unidas han trabajado para concretar e integrar un Enfoque Basado en Derechos Humanos en sus programaciones y en sus actividades.

Resultado de todo este trabajo, nos parece interesante llamar la atención sobre la Declaración, en un entendimiento común, que trata de relacionar a diversas instituciones sobre



la concreción de un Enfoque Basado en los Derechos Humanos en la cooperación para el desarrollo y la programación del desarrollo por los organismos de las Naciones Unidas<sup>45</sup>.

### **Principios que orientan el Enfoque de Derechos Humanos**

En el proceso de fijación del Enfoque de Derechos Humanos en la CID no sólo basta que tengamos claro el concepto que aplicamos, a partir del que adoptamos una posición política ante la promoción y el ejercicio de los derechos humanos. Además, es importante que, en el momento de su promoción y aplicación, tengamos asumidos una serie de principios asentados en la comunidad internacional como condicionantes y limitaciones que se tienen que respetar siempre en relación con los derechos humanos. Estos principios inspiran la puesta en escena de los derechos humanos y establecen los parámetros y actitudes que tienen que imperar ante las disyuntivas que surjan con relación a la aplicación de los derechos humanos. Por esta razón resultan absolutamente trascendentales en el proceso de integración de los derechos humanos en la CID - a través del enfoque basado en los Derechos- ya que en caso de que la CID aplique este Enfoque se convierte en un instrumento muy importante de aplicación e implementación de los derechos humanos<sup>46</sup>.

#### *Universalidad e inalienabilidad*

Todas las personas en cualquier lugar del mundo tienen derecho a los derechos humanos. No pueden ser suspendidos y no se pueden enajenar. A partir de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y de su unánime aceptación por todos los Estados que conforman Naciones Unidas, los derechos humanos son derechos que corresponden a las personas, independientemente de su origen o Estado donde vivan. En este sentido el artículo 2 de la Declaración Universal resulta muy claro:

“1. Toda persona tiene todos los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición.

---

<sup>45</sup> *Op. Cit.*

<sup>46</sup> Queremos resaltar el amplio consenso que existe sobre los principios que orientan la aplicación de un enfoque basado en derechos humanos que contrasta con la diversidad conceptual que existe sobre los conceptos claves. En este sentido podemos afirmar que tanto desde el PNUD, o la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de Naciones Unidas como desde ámbitos no gubernamentales como Intermón Oxfam coinciden en afirmar los principios que en este informe se plantean.



2. Además, no se hará distinción alguna fundada en la condición política, jurídica o internacional del país o territorio de cuya jurisdicción dependa una persona, tanto si se trata de un país independiente, como de un territorio bajo administración fiduciaria, no autónomo o sometido a cualquier otra limitación de soberanía<sup>47</sup>.

Otros Tratados Internacionales como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos o el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales también establecen el principio de universalidad e inalienabilidad en el mismo sentido que la Declaración Universal de los Derechos Humanos<sup>48</sup>. Además, la universalidad de los derechos humanos es uno de los principios claves que se establecieron en la Conferencia Internacional de Viena sobre los Derechos Humanos de 1993. Por lo tanto, el principio de la universalidad e inalienabilidad es uno de los principios fundamentales de los derechos humanos que aseguran su aplicación universal, más allá de cualquier condicionante.

#### *Indivisibilidad*

Los derechos humanos son indivisibles. Sean de naturaleza civil, cultural, económica, política o social, todos ellos son inherentes a la dignidad de cada ser humano. Por consiguiente, todos tienen igual estatus, así como derechos, y ninguno puede categorizarse como prioritario en un orden jerárquico. A pesar de esta afirmación categórica sobre la que existe unanimidad desde el punto de vista teórico, la realidad de la aplicación de los derechos humanos cuestiona dicha indivisibilidad.

En la práctica internacional no todos los derechos tienen el mismo estatus, ya que las formas de justiciabilidad de unos y otros derechos establecen una jerarquización clara en perjuicio de los derechos económicos, sociales y culturales. Éstos quedan relegados ante los derechos civiles y políticos con unos mecanismos de justiciabilidad menos vinculantes. Mientras que para los derechos civiles y políticos existen en el ámbito internacional mecanismos que posibilitan la interposición de quejas individuales -como el Comité de

---

<sup>47</sup> ASAMBLEA GENERAL DE NACIONES UNIDAS. *Declaración Universal de los Derechos Humanos*, A/RES/217, adoptada el 10 de diciembre de 1948. Artículo 2.

<sup>48</sup> El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos establece en su artículo 2.1 que: "Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a respetar y a garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción los derechos reconocidos en el presente Pacto, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social". Por su parte, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en su artículo 2.2 que: "Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a garantizar el ejercicio de los derechos que en él se enuncian, 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."



Derechos Humanos o el Comité contra la Discriminación Racial de Naciones Unidas- o directamente tribunales internacionales capaces de incidir en los sistemas nacionales de justicia – como el Tribunal Europeo de Derechos Humanos o la Corte Interamericana de Derechos Humanos, o más recientemente la Corte Penal Internacional.

Los derechos económicos, sociales y culturales no tienen la posibilidad de que se produzcan demandas individuales por la violación de estos derechos. Tampoco existen tribunales internacionales con competencias sobre estos derechos. Únicamente en los últimos años, y bajo determinados sistemas regionales de protección de los derechos humanos, se han comenzado a desarrollar mecanismos que facilitan las denuncias de las violaciones de estos derechos. Sucede fundamentalmente en Europa, ya que por un lado la Carta Social Europea ha instaurado un mecanismo que permite interponer denuncias de manera colectiva y, por otro lado, el Tribunal de las Comunidades Europeas recibe denuncias de violaciones de estos derechos económicos, sociales y culturales.

En contra de esta realidad jerarquizada de los derechos humanos, la indivisibilidad debe servir para establecer relaciones complementarias entre los diversos grupos de derechos, que nos demuestren la vinculación tan especial que existe entre todos los derechos humanos. Esto es importante, ya que desde la CID siempre se ha promovido más el trabajo con los derechos económicos, sociales y culturales; pero pocas veces se establecen las relaciones que existen entre esos derechos y el ejercicio de derechos civiles y políticos.

#### *Interdependencia e interrelación*

En gran relación con la indivisibilidad de los derechos humanos, la interdependencia refuerza esta idea afirmando que la realización de un derecho depende con frecuencia -totalmente o en parte- de la realización de otros derechos. Por lo tanto, siempre tenemos que hacer un planteamiento integral en relación con el ejercicio de los derechos, ya que generalmente la realización de un derecho siempre está condicionada por la realización de otros. Por ejemplo, el cumplimiento del derecho a la salud puede depender, en algunas circunstancias, de la realización del derecho a la educación o del derecho a la información o del derecho a unas condiciones de vida dignas o a un medio ambiente sano y equilibrado.

La indivisibilidad y la interdependencia nos obligan a establecer las conexiones que se dan entre los diferentes derechos y a promocionar siempre su ejercicio de manera conjunta. A partir de estos principios, es inevitable entender que la protección y respeto de la dignidad humana -fin último de los derechos humanos- requiere el ejercicio simultáneo de todos los derechos, partiendo de la base de que todos los derechos están íntimamente relacionados unos con otros. La negación de un derecho tiene consecuencias restrictivas también para otros derechos.



### *Igualdad y no discriminación*

Todos los seres humanos tienen derecho a sus derechos humanos sin que exista discriminación alguna sobre la base racial, por color, género, etnia, edad, lengua, religión, opinión política o de otra naturaleza, origen nacional o social, discapacidad, propiedad, nacimiento o cualquier otra condición tal como explican los organismos de tratados de derechos humanos. Es uno de los principios fundamentales de los derechos humanos. Así lo establece el texto fundacional de las Naciones Unidas, la Carta de San Francisco, en 1945, al señalar en su preámbulo la fe en la igualdad de derechos de hombres y mujeres. Según afirman los Estados firmantes de la Carta de las Naciones Unidas están resueltos

“A reafirmar la fe en los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y valor de la persona humana, en la igualdad de derechos de hombres y mujeres y de las naciones grandes y pequeñas<sup>49</sup>”.

Además de la Carta de Naciones Unidas, otros Tratados Internacionales sitúan la igualdad y la no discriminación como principios fundamentales. Tal y como hemos visto en el artículo 2 de los Pactos Internacionales de Derechos Civiles y Políticos y Económicos, Sociales y Culturales, se establece la obligación de que los Estados garanticen los derechos humanos sin discriminación alguna. Además, el Convenio Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial se centra totalmente en la lucha contra la discriminación racial, convirtiéndola en un delito internacional.<sup>50</sup>

La obligación de promover la igualdad y la no discriminación condiciona fuertemente la orientación que debe darse a la CID desde el Enfoque de Derechos Humanos, al tratar de promover siempre la igualdad y la no discriminación. Esto nos conduce a plantear la necesidad de que un Enfoque Basado en los Derechos implica que la CID trabaje con los grupos excluidos y vulnerables, a menudo víctimas de diferentes formas de discriminación y que como tales suelen padecer fuertes problemas de pobreza y violencia generalizada. La CID debe dirigirse a los sectores más desfavorecidos, con la intención evidente de mejorar sus condiciones de vida, a partir de la erradicación de la discriminación y la desigualdad que, a su vez, se conseguirá a partir de la promoción y ejercicio de los derechos humanos. Grupos sociales como las mujeres, la infancia o los pueblos indígenas deben convertirse en el centro de la atención de la CID.

### *Participación y empoderamiento*

---

<sup>49</sup> Carta de San Francisco, 26 de junio de 1945.

<sup>50</sup> A/RES/2106 A (XX) de 21 de diciembre de 1965.



Cada ser humano y todos los pueblos tienen el derecho a participar, contribuir y disfrutar de una manera activa, libre y significativa de un desarrollo civil, económico, social, cultural y político en el que se afiancen los derechos humanos y las libertades fundamentales.

El principio de participación vale tanto para el ejercicio del derecho al desarrollo como para el ejercicio de los derechos humanos. De hecho, la declaración del derecho humano al desarrollo es muy clara en este sentido al afirmar que:

“El derecho al desarrollo es un derecho humano inalienable en virtud del cual todo ser humano y todos los pueblos están facultados para participar en un desarrollo económico, social, cultural y político en el que puedan realizarse plenamente todos los derechos humanos y libertades fundamentales, a contribuir a ese desarrollo y a disfrutar de él <sup>51</sup>”.

Por otro lado, en el ámbito de los derechos humanos, el derecho de participación se ha convertido en uno de los derechos más importantes para garantizar el efectivo ejercicio de los derechos humanos sin intromisiones de la administración. En este sentido, el Pacto Internacional de derechos Civiles y Políticos afirma que:

“Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades:

a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos <sup>52</sup>”.

La aplicación del principio de participación es fundamental para lograr los objetivos de realizar una CID basada en un Enfoque de Derechos, ya que sólo a partir de la participación se podrán realizar los procesos de empoderamiento del desarrollo y las poblaciones beneficiarias podrán crear sus propios modelos de desarrollo. Al establecer estrategias participativas es importante tener en cuenta que, para fomentar una participación autónoma y real de las personas, es necesario que tengan total acceso a la información y un pleno conocimiento de sus derechos humanos, así como de los mecanismos que tienen a su disposición. Sólo mediante el conocimiento se puede llegar a una participación real y efectiva. Por lo tanto, es muy importante que se promueva siempre la formación y el acceso a las fuentes de información.

---

<sup>51</sup> *Op. Cit.* Artículo 1.

<sup>52</sup> *Op. Cit.* Artículo 25.





Además, la participación es uno de los instrumentos que se utilizan para acabar con la discriminación y potenciar el empoderamiento de los grupos más vulnerables y discriminados. En la aplicación de un Enfoque Basado en Derechos debemos ser capaces de promover la plena participación de estos sectores de población, merced a los derechos que tienen como personas e incluso de los derechos que tienen como personas pertenecientes a minorías o grupos sociales vulnerables. Por ejemplo, en el caso de los pueblos indígenas su derecho de participación está refrendado por el Convenio N° 169 de la Organización Internacional del Trabajo y por la Declaración de Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas. En ambos documentos el principio de la participación se refuerza al convertirse en derechos específicos de estos pueblos y, por lo tanto, al convertirse en obligaciones para los Estados.

La participación debe realizarse siempre de forma activa y libre y exige su aplicación en todas las fases de realización de un proyecto. Desde su identificación hasta la evaluación final. La participación debe ser considerada como uno de los fines concretos a los que debe aspirar un Enfoque Basado en Derechos Humanos. Se debe insistir en dar la palabra a los titulares de los derechos para que se empoderen de los procesos de ejercicio y garantía de los derechos. Este empoderamiento permitirá a los titulares de los derechos ejercer de manera efectiva todos sus derechos humanos desde su dignidad como personas y utilizando el desarrollo como instrumento de ejercicio de sus derechos<sup>53</sup>.

#### *Rendición de cuentas y transparencia*

A partir de la exigibilidad de los derechos humanos, el Enfoque de Derechos Humanos establece obligaciones y deberes respecto a estos y define a los titulares de esas obligaciones. Esto significa que los Estados y otros titulares de deberes son responsables de garantizar la observancia de los derechos humanos. Al respecto, tienen que cumplir con las normas legales y los estándares consagrados en los instrumentos de derechos humanos. En caso de incumplimiento, las partes perjudicadas tienen el derecho a emprender procedimientos ante un tribunal competente u otro organismo decisorio para obtener una reparación apropiada, de acuerdo con las reglas y procedimientos establecidos por las leyes. Es decir, hablamos de la correlación entre titulares de derechos y de deberes. Los titulares de los deberes deben respetar, proteger y promover los derechos. En este sentido, al hablar de los titulares de los deberes es importante que tengamos en cuenta la voluntad política y las capacidades de los mismos para cumplir con sus obligaciones.

---

<sup>53</sup> GOÑI, O. “La integración del enfoque de los derechos humanos en el diseño y ejecución de los proyectos de cooperación”. Ponencia presentada en el marco del Seminario sobre la *Integración del Enfoque de los Derechos Humanos en la Cooperación Internacional para el Desarrollo*, organizado por el Aula de Derechos Humanos de IPES–ELKARTEA y celebrado en Pamplona los días 10 y 11 de abril de 2008.



Por lo tanto, el principio de rendición de cuentas aborda una cuestión clara de correlación entre titulares de derechos y de deberes. Los titulares de los deberes deben respetar, proteger y promover los derechos. En este sentido, a la hora de mencionar a los titulares de los deberes es importante que tengamos en cuenta su voluntad política y capacidades para cumplir con sus obligaciones. En cuanto a sus obligaciones, podemos distinguir tres tipos que tienen que asumir los Estados: obligaciones de respetar, de proteger y de satisfacer.

Respetar los derechos humanos significa sencillamente no interferir con su disfrute. Por ejemplo, los Estados deben abstenerse de llevar a cabo expulsiones forzosas y restringir arbitrariamente el derecho a votar o la libertad de asociación. Proteger los derechos humanos significa adoptar medidas para garantizar que terceras partes no pongan obstáculos al ejercicio de los derechos. Por ejemplo, los Estados deben proteger el acceso a la educación asegurando que las madres, padres y/o los empleadores no impidan que las niñas acudan a la escuela. Hacer efectivos los derechos humanos significa adoptar medidas progresivas que permitan disfrutar efectivamente el derecho de que se trate. Esta obligación en ocasiones se subdivide en la necesidad de facilitar y de poner los medios necesarios para la realización del derecho. La primera se refiere a la obligación del Estado de llevar a cabo explícitamente actividades que fortalezcan la capacidad de las personas para satisfacer sus propias necesidades, por ejemplo creando condiciones en las que el mercado pueda suministrar los servicios de atención sanitaria que demanda la población. La obligación de “poner los medios necesarios” va un paso más allá, pues supone la prestación directa de servicios si los derechos de que se trata no pueden realizarse de otro modo, por ejemplo para compensar las carencias del mercado o para ayudar a grupos que son incapaces de atender sus propias necesidades<sup>54</sup>.

Además de los Estados, es preciso mencionar en este apartado a otros actores que en los últimos años vienen generando un impacto cada vez mayor en el ejercicio de los derechos humanos, en las condiciones de vida de los grupos sociales más vulnerables y, en definitiva, en los programas y acciones de la cooperación internacional. Son actores que incluso se aprovechan de la debilidad democrática de muchos Estados y asumen responsabilidades directas, correspondientes a entidades públicas. Se benefician de su situación ventajosa en relación, precisamente, a las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos.

Hablamos de las empresas transnacionales y de organismos multilaterales, por ejemplo la Organización Mundial del Comercio, cuyos principios y acuerdos condicionan enormemente las posibilidades de desarrollo de muchos titulares de derechos.

---

<sup>54</sup> Oficina Alto Comisionado. *Op. Cit.* p. 8. Ver también UNDP, Operationalizing human Rights bases approaches to poverty reduction. Interim Pilot Project Report. April 2007. p. 12.



La cuestión de las empresas transnacionales se analiza siempre con mucha preocupación. Todos los intentos que se han realizado por crear un sistema de garantías y responsabilidades en relación con los derechos humanos no han tenido éxito. Lo más que se ha llegado a plantear en diferentes ámbitos internacionales es la realización de diversos códigos de conducta basados en el respeto de los derechos humanos, a los que las corporaciones transnacionales se suman de manera voluntaria. Sin ir más lejos, en el ámbito de las Naciones Unidas no es un tema nuevo, ya que ha sido una de las cuestiones sobre las que se ha intentado elaborar un cuerpo normativo aplicable en forma de códigos de conducta.

Desde los años 70, fecha en la que elaboró un Código de Derechos Humanos para la Conducta de Transnacionales, hasta nuestros días han intentado adoptar dicho código sin resultado positivo alguno. La razón ha sido el bloqueo de las grandes potencias, que a su vez se encuentran fuertemente influenciadas por el poder de dichas empresas<sup>55</sup>. Su contenido habla principalmente de la obligación de respetar los derechos humanos, especialmente los derechos laborales, el fomento del cuidado del derecho al medio ambiente, y la obligación de respetar la soberanía de los países, y no verse envuelto en crímenes contra la humanidad.

Además de este Código de Conducta, por medio del Secretario General de la organización, se intentó aumentar el grado de colaboración de las corporaciones transnacionales con las agencias especializadas de Naciones Unidas, a través del documento Global Compact, presentado por el Secretario General en 1999 ante el foro económico mundial. Este documento pretendía comprometer a dichas corporaciones en la promoción y respeto de los derechos humanos internacionalmente reconocidos y en su no vulneración. Desafortunadamente, fue simplemente una declaración de principios, aplicable únicamente a aquellas corporaciones que se mostraron favorables a su aplicación.<sup>56</sup> En otros ámbitos, tanto regionales como internacionales, diversas organizaciones internacionales no han conseguido mejores resultados, a pesar de que esta cuestión específica se ha convertido en los últimos años en una cuestión prioritaria para muchas de instituciones<sup>57</sup>.

---

<sup>55</sup> Resolución GA 1987/18, 1988/19. El último intento lo ha realizado la Subcomisión para la Protección y la Promoción de los Derechos Humanos en el 2003. Adoptó el documento *Normas de Responsabilidad de las Corporaciones Transnacionales y otras empresas del Comercio en el marco de los derechos humanos*. UN Doc. E/CN.4/Sub.2/2003/38/Rev.2, 2003, párr. 10(c). Además de estos intentos, en los últimos años han surgido informes muy interesantes desde el Representante Especial del Secretario General para la cuestión de las empresas transnacionales y los derechos humanos, Jonh Ruggie. Ver *Informe del Representante Especial del Secretario General sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas comerciales: Responsabilidad empresarial con arreglo al derecho internacional y cuestiones relacionadas con la regulación extraterritorial: Resumen de los seminarios jurídicos*, Doc. ONU A/HRC/4/35/Add.2, de 15 de febrero de 2007. Y *Políticas de derechos humanos y prácticas de gestión: resultados de las encuestas realizadas a gobiernos y a las empresas de la lista Fortune Global 500*, Doc ONU A/HRC/4/35/Add.3, de 28 de febrero de 2007.

<sup>56</sup> ROTH K. *Corporate Social Responsibility*. July 28, 2000.

<sup>57</sup> Por ejemplo la Organización para la Cooperación Económica y Desarrollo (OECD) lleva desde 1976 intentando adoptar una guía para las Corporaciones Transnacionales que ha sido revisada en diferentes ocasiones; o la Organización Internacional del Trabajo que, ya en 1997, promulgó una Declaración de Principios sobre Multinacionales y Política Social. Para profundizar en el análisis de la relación entre las



Sin pretender profundizar en una temática que requiere un análisis más extenso y profundo del que podemos ofrecer en este informe, indicamos claramente que las empresas transnacionales son actores que inciden directamente en el ejercicio de los derechos humanos y, por lo tanto, en la realización de la CID. Provocan un fuerte impacto, aunque las empresas transnacionales no están obligadas por ninguna normativa internacional de derechos humanos, ya que sólo generan obligaciones para los Estados. Los programas de responsabilidad social corporativa (RSC) con los que intentan auto-imponerse obligaciones en materia de derechos humanos son totalmente insuficientes.

#### *Relevancia de los Principios en la aplicación del Enfoque*

Los principios establecen el alcance y los ámbitos de aplicación del Enfoque, además de marcar la orientación con la que debemos aproximarnos siempre al Enfoque en su realización de los derechos humanos. Estos principios son importantes, ya que si no se tienen en cuenta podemos caer en la demagogia o en la utilización interesada de unos planteamientos que nada tienen que ver con la promoción de los derechos humanos o con el trabajo de la CID desde una perspectiva de los derechos humanos. Nos orientan sobre cómo hay que aplicar el Enfoque en el ámbito de la CID y -lo más importante- nos dicen como debemos interpretar los derechos humanos. Por un lado, desde una perspectiva universal, sin permitir que nadie sea privado de sus derechos humanos. Por otro, considerando los derechos humanos desde una perspectiva integral, asumiendo que el ejercicio de un derecho está siempre condicionado por el ejercicio de otros derechos y que a su vez su ejercicio condiciona también el ejercicio de otros derechos. Además, aplicando la indivisibilidad e interdependencia en la práctica del ejercicio; potenciando la igualdad y la no discriminación -por lo que la CID debe centrarse en trabajar con los grupos más vulnerables a la discriminación o la falta de igualdad- trabajando con ellos y para ellos y asumiendo que el desarrollo será imposible si no se termina con las situaciones de desigualdad y discriminación.

Por otra parte, estableciendo que la participación de los beneficiarios en el proceso del desarrollo es fundamental para trabajar desde una perspectiva de derechos, ya que esta perspectiva exige el ejercicio de los derechos y para esto es absolutamente necesario que los beneficiarios de los derechos participen plenamente en la promoción, garantía y ejercicio de sus derechos y de los procesos de desarrollo que les permitan ejercerlos. Esto implica que se va a potenciar la participación de los grupos que sufren desigualdad y discriminación, ya que

---

multinacionales y los derechos humanos ver GOMEZ F. *Las Empresas Transnacionales y los Derechos Humanos. Cursos de derechos humanos. San Sebastián, 2004.* BERRAONDO M. "Nuevos retos para los pueblos indígenas. Propiedad intelectual y corporaciones transnacionales", en *Nuevos Colonialismos del Capital. Propiedad intelectual, biodiversidad y derechos de los pueblos*, SANCHEZ D., SOLORZANO N., y LUCENA I. Icaria. 2004, Barcelona, pp. 275–305.



son los grupos con los que debe centrar su trabajo la CID. Y, por último, integrando las responsabilidades derivadas de la aplicación del derecho y exigiendo que todos los actores asuman sus propias responsabilidades en la promoción de una CID, a partir del ejercicio de derechos humanos, y que respondan ante los mecanismos establecidos por la ley en caso de que no se cumpla y de que los actores falten a sus responsabilidades.

### **Implicaciones y problemáticas del Enfoque de Derechos Humanos**

La integración de un Enfoque Basado en el ejercicio de Derechos Humanos en las prácticas de la CID representa un cambio importante en las dinámicas propias que han regido la CID durante muchos años. Por este motivo, su integración y aplicación no están exentas de dificultades e incluso de posturas contrarias, que siguen apostando –todavía hoy- por un trabajo más desde la óptica de la caridad y el asistencialismo que dicha caridad implica. Al contrario, la integración de los derechos humanos en la CID propone consignas más vinculadas con la democratización y la promoción de la dignidad de las personas. Son nuevos lemas de la movilización, en oposición a las consignas clásicas del desarrollo como crecimiento y modernización<sup>58</sup>.

La CID basada en un Enfoque de Derechos exige un cambio de actitud de los diferentes actores implicados en la realización de la cooperación. Para estar a la altura del proceso que significa el trabajo desde el Enfoque, estos actores deben asumir un fuerte compromiso con los derechos humanos y los procesos de transformación, que deben darse para favorecer nuevas sociedades en las que todas las personas puedan disfrutar de igual manera de todos sus derechos humanos. Esta implicación surge en cuanto se acepta que el Enfoque de Derechos Humanos exige formular políticas y programas de desarrollo, en las que el objetivo principal deberá ser la realización de los derechos humanos. Entonces, nuestra obligación es incorporar en nuestros proyectos acciones directas de promoción de los derechos humanos, que deben incorporarse a los cronogramas de actividades de los proyectos como una parte sustantiva de los mismos.

Estas acciones no se podrán llevar a cabo si no es a través de la participación directa de los actores de la cooperación en los procesos nacionales, regionales o locales de transformación y de ejercicio de los derechos humanos. O dicho de otro modo, en la incidencia sobre los sistemas nacionales de promoción y protección de los derechos humanos, para crear situaciones de ejercicio real de esos derechos. Merced a esta incidencia y a los procesos de

---

<sup>58</sup> VALIÑO V. “La integración de los derechos humanos en el diseño y ejecución de los proyectos de cooperación”. Ponencia presentada en el marco del Seminario sobre la *Integración del Enfoque de los Derechos Humanos en la Cooperación Internacional para el Desarrollo*, organizado por de el Aula de Derechos Humanos de IPES–ELKARTEA y celebrado en Pamplona los días 10 y 11 de abril de 2008.



transformación en los que se implican, las personas pueden servirse de la CID como escenario de sus luchas, con el objetivo de acceder al ejercicio de los derechos humanos. La práctica habitual nos enseña que los derechos humanos se poseen en la teoría del derecho, pero no se ejercen, ya que existe un abismo importante entre la teoría y la aplicación. Es la brecha de la implementación, como se ha señalado en algunos ámbitos de los derechos humanos.

En este contexto, resulta muy importante asumir que sólo a través de las luchas y la incidencia podemos acceder al ejercicio de los derechos, gracias a que ellas nos permiten acceder a los mecanismos que, a su vez, nos garantizan el ejercicio de los derechos. Esta cuestión contradice en gran medida uno de los principios que siempre se han manejado en la CID, como es el de la imparcialidad y no implicación en las cuestiones políticas de los países donde se trabaja.

A partir de este momento, y como consecuencia de la aplicación de un Enfoque Basado en Derechos, la imparcialidad se convierte en parcialidad y los actores de la cooperación están llamados a implicarse activamente en los procesos nacionales, con el propósito de potenciar un ejercicio de los derechos humanos por parte de los grupos sociales con los que se trabaja y para apoyar los procesos de transformación que deben darse en todos los países. Si se quiere alcanzar los cambios que acarrea el trabajo del Enfoque Basado en Derechos es esencial que los diferentes actores interioricen en sus instituciones el destacado compromiso en favor de los derechos humanos que exige el Enfoque y que se trabaje teniéndolo en cuenta en todos los ámbitos estructurales de las organizaciones.

Por otra parte, la aplicación de un Enfoque Basado en Derechos condiciona mucho la definición de los actores protagonistas de su implementación. Especialmente, según su implicación en el proceso. En este sentido, los actores protagonistas deben ser los grupos sociales vulnerables que no ejercen sus derechos. Ellos conseguirán dicho ejercicio a través de las estrategias de lucha e incidencia. Precisamente esta participación directa en el proceso de ejercicio de sus derechos o -lo que es lo mismo- en el proceso de aplicación del Enfoque Basado en Derechos nos obliga a transformar a los teóricos beneficiarios de la CID en titulares (o sujetos) de derechos.

Este importante cambio está centrado en el protagonismo que adquieren los beneficiarios, que se convierten así en titulares de los derechos y en responsables en buena parte de la implementación del enfoque. Pero, hablar de titulares de derechos implica que también tengamos que señalar que son titulares de obligaciones; de aquéllas directamente relacionadas con el ejercicio de los derechos y que necesariamente se deben promocionar también en la implementación de un Enfoque Basado en Derechos. En este sentido, es



importante ratificar que el Enfoque Basado en Derechos Humanos identifica a los titulares de los derechos, 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 reivindicarlos y de los titulares de los deberes para cumplir con sus obligaciones.<sup>59</sup>

Esta dicotomía nos sitúa ante otro de los elementos importantes que aporta el Enfoque Basado en Derechos humanos: la rendición de cuentas, gracias a la cual el Estado interviene en la aplicación del Enfoque como garante de un contexto político y social que permita el ejercicio de los derechos humanos y como responsable frente a las obligaciones que se derivan de la aplicación del derecho internacional. Como hemos visto, la rendición de cuentas es uno de los principios básicos del Enfoque Basado en Derechos, y significa una aportación sustancial a la CID, ya que hasta la fecha el papel desempeñado había sido siempre más bien pasivo ante la ejecución de las acciones y programas de la cooperación.

Las implicaciones que presenta el Enfoque Basado en Derechos también tienen su lado menos positivo y generan no pocas algunas dificultades. La mayor parte de países receptores de la CID tienen fuertes déficit en materia de derechos humanos y por lo general se les amontonan los problemas de violaciones de derechos humanos. Además, existe una falta de cultura de respeto a los derechos humanos, que complica aún más abordar la cuestión de su respeto y protección por autoridades locales, regionales e incluso nacionales. Frente a esto, el Enfoque Basado en Derechos Humanos otorga gran confianza a los Estados como instrumento esencial para generar la transformación político-social que persiguen los derechos humanos.

Esta paradoja merece -cuando menos- un debate interno en las organizaciones que trabajen desde un Enfoque Basado en Derechos Humanos a la hora de contrastar y definir bien ese papel protagonista del Estado, a partir de sus problemáticas concretas y carencias, advirtiendo que el objeto de las actividades no debe ser el Estado sino los grupos sociales más vulnerables. De cara a generar una interlocución directa con los representantes estatales, es preciso tener mucha claridad sobre los límites y posibilidades de incidencia real que existen en cada momento, en función de las situaciones y problemáticas por las que atraviese el Estado.

Por otro lado, este contexto de incidencia ante los Estados y de sus carencias en materia de derechos humanos provoca que los actores que inciden en la promoción de los derechos humanos no estén muy bien considerados por las autoridades con las que hay intentar trabajar para provocar una cultura de respeto y para realizar las transformaciones necesarias que acaben con las violaciones de los derechos humanos. Si los actores que

---

<sup>59</sup> Oficina Alto Comisionado. *Op. Cit.* p. 15.





inciden son extranjeros, en muchos países se interpreta erróneamente que es una intromisión en asuntos propios del Estado y se les cuestiona su trabajo constantemente.

De alguna manera, la pérdida de la imparcialidad que durante años mantuvieron los actores de la CID no suele ser apreciada positivamente por las autoridades de los países en los que se trabaja y puede acarrear problemas institucionales e incluso políticos. Tenemos que añadir los problemas de seguridad existentes cuando se acomete el desarrollo y el respeto a los derechos humanos en contextos agresivos, con conductas sociales racistas y discriminatorias hacia los grupos poblacionales con los que se trabaja desde el ámbito de la CID y con prácticas contrarias a los derechos humanos integradas en las formas de relaciones sociales. En esos contextos también surgen problemas de seguridad, ya que trabajar para el ejercicio de los derechos humanos significa realizar labores de denuncia y exigencia cuando los derechos humanos no son respetados. Estas acciones pueden generar enemistades y, por consiguiente, problemas graves de seguridad. Por lo tanto, la seguridad es una cuestión que hay que tomarse muy en serio, cuando se trabaja en países beneficiarios de la CID, en donde la situación de los derechos humanos no está normalizada y se vulneran constantemente.

Al margen de estos problemas políticos y de seguridad, el trabajo del Enfoque Basado en Derechos también puede conllevar problemas en los países donantes, en los que los actores tienen sus sedes sociales. La promoción de los derechos humanos es contemplada muchas veces con connotaciones políticas, a consecuencia de los procesos de politización de los derechos humanos que se han vivido en muchos de los países donantes de la CID. Aunque en estos países el tratamiento de los derechos humanos estuviera plenamente normalizado, la realidad suele ser distinta y todavía hoy pueden existir muchos prejuicios en determinados ámbitos al trabajo relacionado con la promoción de los derechos humanos. No es infrecuente que todavía existan donantes que consideren los derechos humanos como un ámbito de trabajo ajeno a la CID. Por lo tanto, no son partidarios de aprobar proyectos de cooperación que impliquen un trabajo basado en el Enfoque de Derechos. Ante este tipo de donantes, el trabajo desde un Enfoque Basado en Derechos puede significar verse asociado a corrientes políticas concretas y que se generen ciertos escepticismos hacia el trabajo que se realiza.

Esta situación puede acarrear en muchos casos auténticas dificultades para encontrar financiación pública destinada a proyectos claramente identificados con la promoción y el respeto de los derechos humanos. Estos problemas pueden suceder también ante los obstáculos que todavía existen para entender las lógicas de funcionamiento de los proyectos que integran un Enfoque Basado en Derechos y para entender los procesos de transformación en los que tratan de implicarse dichos proyectos. El motivo es la contradicción entre la lógica tradicional de los proyectos de CID a partir de la realización de proyectos cortos -de entre uno y tres años de duración- con objetivos, actividades y resultados muy concretos. Una lógica que se contraponen a los requerimientos de un trabajo del Enfoque Basado en Derechos, que





necesita la implicación en procesos a largo plazo, en donde los resultados y las actividades deben ser medidos en función de tiempo largo y a partir de los resultados de ese proceso de transformación a largo plazo.

### **Los derechos humanos aplicables en la Cooperación Internacional al Desarrollo**

Sin olvidar la diversidad de propuestas conceptuales alrededor del término “derechos humanos”, veamos la utilidad que tiene el derecho internacional de los derechos humanos para el trabajo del Enfoque de Derechos humanos en la CID. Al margen de las ideas, importantes para la concreción de planteamientos políticos y de actitudes de las organizaciones frente al trabajo de la CID, es muy relevante identificar los consensos internacionales que existen alrededor de los derechos humanos. Se van a convertir en la finalidad de nuestro trabajo en la CID.

En la aplicación del Enfoque de Derechos Humanos es necesario abordar la concreción misma de los derechos humanos. Es decir, es muy importante saber si los derechos con los que trabajemos en nuestros proyectos son realmente derechos reconocidos por el derecho internacional y por el sistema nacional de derecho del Estado donde se realice el proyecto, o si por el contrario estamos hablando de reivindicaciones sociales sin base jurídica con la que articular su defensa y ejercicio. Esta cuestión es de suma importancia, ya que las estrategias de incidencia y ejercicio que podremos implementar en el caso de derechos humanos reconocidos difieren mucho de las que podremos implementar en el caso de reivindicaciones sociales. Y de cara a concretar nuestros proyectos de cooperación esta cuestión debe estar clara, ya que muchas de las actividades dependerán de esta cuestión. En la aplicación del Enfoque de Derechos Humanos no debemos especular con los derechos. Todo lo contrario, debemos ser estrictos en la catalogación de los derechos con los que trabajamos.

Para concretar los derechos que se incluyen bajo la categorización de los derechos humanos debemos centrarnos fundamentalmente en el derecho internacional de los derechos humanos y en la concreción que este derecho internacional ha conseguido en el Estado donde trabajamos nuestros proyectos de CID. El derecho internacional de los derechos humanos se ha desarrollado fundamentalmente a partir de los Tratados Internacionales que los Estados han firmado y ratificado, y que como consecuencia de la ratificación los derechos reconocidos en el Tratado se integran en los sistemas nacionales de derecho. Estos Tratados Internacionales han podido desarrollarse en el ámbito de las Naciones Unidas y de sus agencias especializadas o en el ámbito regional al que pertenezca el Estado donde se trabaja.



En Naciones Unidas nos encontramos con los Tratados Internacionales de derechos humanos, aprobados en su mayoría por la Asamblea General de Naciones Unidas. Este cuerpo normativo viene desarrollándose desde la aparición de la Declaración Universal de los Derechos Humanos en 1948 y durante las últimas décadas se ha ampliado considerablemente. Por encima de todos estos Tratados Internacionales destacan, además de la Declaración Universal, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966; la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial de 1965; la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer de 1979; la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes de 1984; la Convención sobre los Derechos del Niño de 1989 y la Convención Internacional para la protección de los derechos de todos los trabajadores migrantes y de sus familiares de 1990.

Tenemos que prestar atención también a los Tratados Internacionales desarrollados por agencias especializadas de Naciones Unidas, como la Organización Internacional del Trabajo, que ha generado todo un cuerpo normativo centrado en el trabajo y los derechos de los trabajadores; o la UNESCO, dedicada a la promoción y protección de la cultura. Además de todos estos Tratados Internacionales hay que recordar la interpretación y aplicación de los derechos recogidos en estos Tratados a partir de la jurisprudencia que se ha originado en los órganos de aplicación de los Tratados. Son Comités de expertos que se crean a partir de los Tratados Internacionales para supervisar el cumplimiento de los derechos reconocidos en cada Tratado. Varios de estos Comités tienen la capacidad de recibir quejas individuales y sus dictámenes. A pesar de obligar jurídicamente a los Estados, resultan muy importantes para saber interpretar los derechos humanos. Los Comités más importantes relacionados con el listado de Tratados Internacionales mencionados en el párrafo anterior son el Comité de Derechos Humanos, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, el Comité contra la Tortura, el Comité de los Derechos del Niño y el Comité de derechos de los Trabajadores Migrantes. Por otro lado, en el ámbito de Naciones Unidas tenemos que advertir asimismo la jurisprudencia internacional que se genera en los Tribunales Internacionales. Fundamentalmente la Corte Internacional de Justicia; la Corte Penal Internacional y, en menor medida, los tribunales Ad Hoc, como el Tribunal para la Ex-Yugoslavia o para Ruanda.

Además, tenemos que completar esta concreción de los derechos humanos con su desarrollo en los ámbitos regionales de protección de derechos humanos. Los más importantes son el sistema interamericano de derechos humanos, el sistema africano y el sistema europeo. En estos sistemas regionales nos encontramos los mismos elementos generadores de derecho



que en el ámbito de Naciones Unidas. Existe un cuerpo normativo que establece y concreta los derechos humanos aplicables en cada sistema regional y un sistema jurisprudencial a partir de las comisiones de derechos humanos o de los Tribunales regionales de derechos humanos. De esta manera nos encontramos en el sistema interamericano con la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y con la Corte Interamericana de Derechos Humanos. En África existe una Comisión Africana de los Derechos de las Personas y de los Pueblos y una Corte Africana de Derechos Humanos. En Europa tenemos el Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

La jurisprudencia de los tribunales regionales es muy importante ya que en todos los casos las sentencias de estos tribunales son vinculantes para los Estados, que están obligados a aceptar sus sentencias y cumplirlas.

Por último, se debe atender al desarrollo nacional de los derechos humanos. Para ello es importante analizar cómo se integra todo el cuerpo del derecho internacional de los derechos humanos en los sistemas nacionales de justicia y qué rango jurídico adquiere en el Estado donde se trabaja. Es necesario conocer los textos constitucionales, las leyes de interpretación o integración de los derechos humanos –en los casos en los que existan estas leyes- y el rango jerárquico que se concede a los derechos humanos. Además, es imprescindible tener muy en cuenta el desarrollo jurisprudencial que hayan podido tener los derechos humanos a partir de sentencias de las diferentes instancias judiciales. Al realizar este análisis no hay que perder nunca la perspectiva de los Tratados Internacionales que hayan sido ratificados por el Estado donde trabajamos, para comprobar si todos los compromisos y las obligaciones internacionales se integran en el Estado de manera adecuada. En esta cuestión pueden estar muchas de las claves que orienten la forma con la que tengamos que trabajar el Enfoque de Derechos Humanos en los proyectos que emprendamos.

### **El Enfoque de Derechos Humanos desde la perspectiva de las agencias donantes**

En Enfoque de Derechos Humanos se ha introducido con fuerza en la CID, en parte gracias a la labor desarrollada por las organizaciones internacionales. También por las agencias donantes, que desde hace años marcan esta relación entre los derechos humanos y el desarrollo como una de las claves que puede generar realmente otros modelos de desarrollo diferentes a los modelos asistencialistas e, igualmente, para producir impactos importantes en los Estados receptores de la ayuda. Esta influencia permitirá las transformaciones políticas, sociales y económicas que tanto necesitan las poblaciones más desfavorecidas.



Durante las últimas décadas se insiste en la urgencia de incorporar el Enfoque de Derechos Humanos como un eje transversal a los programas de desarrollo. De esta manera todos los resultados y actividades podrán recoger el Enfoque de Derechos a través del ejercicio y aplicación de los derechos humanos. Hasta el momento, la CID ha convenido que la mejor integración de un Enfoque de Derechos en sus programas es mediante esta priorización transversal o -cómo se suelen denominar en los planes de cooperación- a través de sus prioridades horizontales.

Ante ese planteamiento transversalizador están surgiendo voces críticas, debido a las muchas implicaciones que presenta una correcta aplicación del Enfoque de Derechos en un proyecto de CID, de las dificultades que tienen los diferentes actores para realizar una aplicación correcta y de la poca implementación real del Enfoque en la práctica los proyectos. Muchos proyectos tratan de demostrar la incorporación de la transversal más por obligación técnica que por convencimiento institucional y en muy pocos casos se lleva a cabo un trabajo en profundidad del Enfoque. A partir de estas argumentaciones se plantea la ausencia de idoneidad de una aplicación transversal. Si es cierto que contribuye a empapar todas las actividades con un componente de derechos humanos, no es menos evidente que, en la práctica, provoca que no haya espacios concretos en los que se mida la aplicabilidad de los derechos humanos, difuminada por la retórica abstracta del trabajo según las prioridades horizontales.

La transversalización del Enfoque de derechos significa que, en muchos casos, en lugar de realizarla desde la aplicabilidad y la práctica concreta, se trabaja desde la retórica dialéctica de demostrar a la agencia financiadora una transversalización más abstracta que real, sin asumir rigurosamente las exigencias del Enfoque de Derechos, que van mucho más allá de la simple ejecución de talleres divulgativos sobre los derechos humanos, aspecto al que se reduce la aplicación del Enfoque de Derechos en muchos casos.

Ante este planteamiento crítico se han comenzado a debatir las ventajas e inconvenientes que podría tener para la aplicabilidad real de un Enfoque de Derechos, su tratamiento de manera sectorializada en los planes y convocatorias de la CID. Algunas agencias internacionales han optado ya por sectorializar la apuesta del Enfoque de Derechos en el ámbito de la CID, otorgándole una relevancia singular.

#### *Naciones Unidas*

En la actualidad, la presencia del Enfoque de Derechos en los planes y programas de la CID está absolutamente presente en todos sus ámbitos y niveles de trabajo. Relevancia singular tuvo su aparición en la Declaración de Objetivos de Desarrollo del Milenio de Naciones



Unidas<sup>60</sup>. A partir de entonces se generalizó la introducción del Enfoque de Derechos en todos los programas de cooperación. En dicha declaración, los derechos humanos son objeto de un apartado específico bajo el epígrafe de “derechos humanos, democracia y buen gobierno”. Entre sus objetivos fundamentales establecen que:

“No escatimaremos esfuerzo alguno por promover la democracia y fortalecer el imperio del derecho y el respeto de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales internacionalmente reconocidos, incluido el derecho al desarrollo<sup>61</sup>”.

Para llevar a cabo esta realización de los derechos humanos y del derecho al desarrollo establecen una agenda de trabajo, que se centra en respetar y hacer valer al completo la Declaración Universal de Derechos Humanos; lograr la plena protección y promoción de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales de todas las personas en todos nuestros países; aumentar en todos los países la capacidad de aplicar los principios y las prácticas de la democracia y del respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las minorías; luchar contra todas las formas de violencia contra la mujer y aplicar la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer; adoptar medidas para garantizar el respeto y la protección de los derechos humanos de los migrantes, los trabajadores migratorios y sus familias; eliminar los actos de racismo y xenofobia cada vez más frecuentes en muchas sociedades y promover una mayor armonía y tolerancia en todas las sociedades; trabajar aunadamente para lograr procesos políticos más igualitarios, en los que puedan participar realmente todos los ciudadanos de nuestros países; y garantizar la libertad de los medios de difusión para cumplir su indispensable función y el derecho del público a la información<sup>62</sup>.

Al margen de la Declaración de los Objetivos del Milenio, la evidencia e integración de un Enfoque Basado en Derechos Humanos en el trabajo de Naciones Unidas ha sido una preocupación constante de diversas agencias del sistema, desde finales de la década de los 90. En concreto, a partir de 1997, cuando el Secretario General plantea en su propuesta de reforma del sistema de las Naciones Unidas la necesidad de que las agencias, organismos y demás actores del sistema integren una perspectiva de trabajo basada en los derechos humanos. A consecuencia de este llamamiento, diversas agencias comenzaron a desarrollar metodologías de aplicación de los derechos humanos en su trabajo. Entre estas agencias, tanto la Oficina de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y

---

<sup>60</sup> Declaración del Milenio A/RES/55/2, de 13 de septiembre de 2000.

<sup>61</sup> *Op. Cit.* Párrafo 24.

<sup>62</sup> *Op. Cit.* Párrafo 25.



el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) se han mostrado muy activas en este trabajo de integración de un Enfoque Basado en Derechos.

A partir del trabajo de diversas agencias o mecanismos del sistema de Naciones Unidas, se promovió en el año 2003, lo que se denominó un “entendimiento común” de todas las instituciones que forman las Naciones Unidas acerca de la integración de un Enfoque Basado en Derechos Humanos en sus diversos trabajos. Según esta declaración, el “entendimiento común” consistiría en asumir que:

- “1. Todos los programas de cooperación, las políticas y la asistencia técnica para el desarrollo deben promover la realización de los derechos humanos tal y como se establece en la Declaración Universal de Derechos Humanos y otros instrumentos internacionales de derechos humanos.
2. Las normas de derechos humanos contenidas en la Declaración Universal de Derechos Humanos, otros instrumentos internacionales de derechos humanos y los principios derivados de ellas deben orientar toda la cooperación y la programación para el desarrollo en todos los sectores y en todas las fases del proceso de programación.
3. La cooperación para el desarrollo debe contribuir a la mejora de las capacidades de los “titulares de deberes” para el cumplimiento de sus obligaciones y las capacidades de los “titulares de derechos” para reclamar éstos<sup>63</sup>”.

### *Unión Europea*

La Unión Europea también ha integrado un Enfoque Basado en Derechos en sus programas de la CID, pero ha creado un modelo ciertamente interesante. Desde hace unos años promueve un modelo mixto, a partir de la incorporación del Enfoque Basado en Derechos a sus prioridades horizontales y de la promoción de convocatorias sectoriales para programas y acciones específicas de derechos humanos. De esta manera, es posible apreciar cómo, ya en el año 1998, a través de la Declaración de Viena, el Enfoque Basado en los Derechos es una realidad en las políticas internacionales de la UE, entre las que se incluyen todas las actividades relacionadas con la CID.

El respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales es también uno de los objetivos de la política exterior y de seguridad común de la Unión, así como de su cooperación al desarrollo. La Unión persigue este objetivo tanto en sus relaciones bilaterales

---

<sup>63</sup> El Enfoque Basado en los Derechos Humanos en la cooperación para el desarrollo: Hacia un entendimiento común entre los organismos de las Naciones Unidas. Segundo seminario interinstitucional, Stamford, EEUU, 3-5 de mayo de 2003.



con terceros países como en el marco de las Naciones Unidas y otros foros multilaterales, en particular la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa y el Consejo de Europa.

En el desarrollo de su política de promoción de los derechos humanos en todos los rincones del mundo, la Unión plantea con regularidad cuestiones relativas a los derechos humanos en su diálogo con terceros países, como parte importante y legítima de dicho diálogo, mediante gestiones y declaraciones. La UE ha incluido en los acuerdos que celebra una cláusula que hace del respeto de los derechos humanos -en particular según figuran en la Declaración Universal de Derechos Humanos- un elemento esencial para su conclusión. De esta forma, la Unión Europea asume su responsabilidad en la promoción y protección de los derechos humanos como preocupación legítima de la comunidad internacional, a la vez que reafirma que esta protección y promoción es responsabilidad primordial de todos y cada uno de los gobiernos<sup>64</sup>.

Todo este planteamiento ha sido reiterado en diversas ocasiones. En 2001, cuando la Unión Europea señaló que la promoción de los derechos humanos y de la igualdad entre hombres y mujeres eran parte de los principios de carácter horizontal e integral de todas las actividades de la cooperación y de la acción exterior de la Unión<sup>65</sup> cuando se aprobaron los Principios y Prioridades de la Política de la Unión Europea sobre los derechos humanos en sus relaciones con terceros países. Estos principios establecían la necesidad de actuar siempre con coherencia interna y en cooperación entre las diversas instituciones y actores de la UE. La promoción de los derechos humanos y de la democratización se revelaban como un elemento obligatorio en todas las políticas y acciones exteriores de la UE; así como el diálogo con la sociedad civil para mejorar las políticas públicas y la identificación de acciones prioritarias a realizar en las políticas de implementación de los derechos humanos. Y por último, también se reafirmaron esas intenciones cuando se aprobaron los Principios y Prioridades de la Política de la Unión Europea sobre los derechos humanos.<sup>66</sup>

La relación entre los derechos humanos y el desarrollo también está plenamente asumida. El denominado “Consenso europeo sobre el desarrollo”, indica reiteradamente que un desarrollo sostenible abarca cuestiones como la gobernanza y los derechos humanos<sup>67</sup>. Además, establece que los derechos humanos se encuentran entre los valores comunes que se promueven desde la UE en sus relaciones con terceros países.<sup>68</sup>

---

<sup>64</sup> Declaración de la Unión Europea con motivo del 50 aniversario de la Declaración Universal de la ONU. Viena 10 de diciembre de 1998.

[http://ec.europa.eu/external\\_relations/human\\_rights/doc/50th\\_decl\\_98es.htm](http://ec.europa.eu/external_relations/human_rights/doc/50th_decl_98es.htm).

<sup>65</sup> Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. El papel de la Unión Europea en el fomento de los Derechos Humanos y la democratización en terceros países. 8 de mayo de 2001.

<sup>66</sup> Conclusiones sobre Derechos Humanos y Democratización en Terceros Países. Principios adoptados el 10 de diciembre de 2002.

<sup>67</sup> El Consenso europeo sobre el desarrollo (2006/C 46/01). Parr. 7, 12.

<sup>68</sup> *Ibid.*



Sin embargo, en contraste con esta transversalización a partir de los principios horizontales, nos encontramos otros programas de ayudas; entre ellos el Instrumento Financiero para la promoción de la democracia y los derechos humanos en el mundo entre el 2007 y el 2013<sup>69</sup>, que sustituye a la Iniciativa europea en favor de la democracia y los derechos humanos. Incorpora programas específicos centrados en la promoción del Estado de derecho, la lucha contra la discriminación y la promoción de los derechos humanos, sectorializando de manera muy interesante la promoción de un Enfoque Basado en Derechos dentro de la CID.

Entre los objetivos de este instrumento financiero sobresalen reforzar el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales; consolidar y promover la democracia y las reformas democráticas en terceros países, apoyar a los defensores de los derechos humanos y a las víctimas de la represión y de abusos; reforzar a las organizaciones sociales que trabajan en la promoción de los derechos humanos y de la democracia; apoyar y fortalecer el marco internacional y regional que trabaja en este ámbito; promover la confianza en los procesos electorales, acrecentando su fiabilidad, especialmente mediante misiones de supervisión de elecciones y de apoyo a las organizaciones sociales locales implicadas en estos procesos.

Para alcanzar estos objetivos, la ayuda comunitaria apoya las siguientes actuaciones: la promoción de la democracia participativa y representativa y de los procesos de democratización, a través de las organizaciones sociales (en especial la promoción de las libertades de asociación, reunión, opinión y expresión); el reforzamiento del Estado de Derecho y de la independencia del poder judicial; la promoción del pluralismo político y de la representación política democrática; la igualdad entre hombres y mujeres; la participación igualitaria de hombres y mujeres en la vida social, económica y política; la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales proclamados en la Declaración Universal de los Derechos Humanos y en otros instrumentos internacionales al respecto<sup>70</sup>.

### *España*

En nuestro caso, el actual Plan Director de la Cooperación española introduce el Enfoque Basado en Derechos como una prioridad horizontal, bajo el epígrafe “Defensa de los derechos humanos”<sup>71</sup> El planteamiento que hace el plan director es muy concreto al afirmar que:

“El enfoque horizontal de los derechos humanos y participación democrática supone integrar esta perspectiva en todas las iniciativas y actuaciones de la Cooperación Española, tanto en los análisis como en el

<sup>69</sup> <http://europa.eu/scadplus/leg/es/lvb/l14172.htm>.

<sup>70</sup> *Ibid.*

<sup>71</sup> Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008. Prioridad horizontal nº 2. [http://www.aecid.es/vita/docs/ftp/PlanDirector\\_CE\\_2005-2008.pdf](http://www.aecid.es/vita/docs/ftp/PlanDirector_CE_2005-2008.pdf)





desarrollo de las actuaciones. Esta integración vendrá referida tanto a los derechos civiles y políticos como a los económicos, sociales y culturales, promoviendo su realización y exigibilidad en términos análogos<sup>72</sup>.”

Para la cooperación española esta afirmación se traduce en tres niveles muy concretos de integración; en el diálogo y negociación políticos, en su planificación estratégica y en el seguimiento y evaluación orientados a resultados.

El diálogo y negociación políticos en todos los diferentes ámbitos, internacional, bilateral o multilateral, con el resto de la comunidad de donantes y con los países socios y el diálogo interno entre todos los actores de la Cooperación Española, propugnan un compromiso reforzado, comprometidos con los principios y los valores inherentes a los derechos humanos, la democracia y el Estado de derecho, entendidos como elementos fundamentales en el diálogo político y como su condición esencial<sup>73</sup>.

En la planificación estratégica de la Cooperación Española se proponen tres momentos claves de introducción del Enfoque en el trabajo de la cooperación. Por un lado, en el momento de la identificación y formulación de proyectos, donde se debe analizar con detenimiento el contexto y situación de los derechos humanos y de la participación democrática que anteceden a la formulación e identificación de proyectos. Se busca identificar los condicionamientos ex-ante, por medio de un riguroso análisis contextual que considere las dimensiones institucionales, políticas, jurídicas, económicas y sociales. Por otra parte, en los momentos de ejecución de las actividades es preciso saber valorar la incidencia potencial de toda actuación o iniciativa -positiva o negativamente- sobre la situación de los derechos preexistentes, especialmente en los ámbitos de actuación común con la UE, concretamente: la lucha contra la pena de muerte, la lucha contra la tortura, la protección de la infancia en conflictos armados y el apoyo a las instituciones de promoción, defensa y protección de los derechos humanos. Finalmente, se plantean que el Enfoque Basado en Derechos debe estar presente en la elaboración de las estrategias sectoriales, DEP, Programas regionales y sectoriales, así como en cualquiera de los instrumentos de planificación y ejecución de la política de cooperación al desarrollo<sup>74</sup>.

Por último, en el contexto del seguimiento y evaluación orientados a resultados, la Cooperación Española considera que el Enfoque Basado en Derechos debe tenerse en cuenta a lo largo de todas las fases de los procesos de intervención, con especial incidencia en la identificación y formulación. Asimismo, la incorporación de este Enfoque tendrá lugar en los diagnósticos que fundamenten las actuaciones a través de todos los instrumentos de financiación de la Cooperación Española, incluyendo aquéllos con enfoque sectorial y/o apoyo

---

<sup>72</sup> *Op. Cit.*

<sup>73</sup> *Ibid.*

<sup>74</sup> *Ibid.*



presupuestario. Igualmente, se tendrá en cuenta el Enfoque mediante la incorporación de herramientas analíticas fiables, precisas y rigurosas que, a través de la formulación de indicadores pertinentes, permitan la gestión y evaluación por resultados en el ejercicio y respeto de los derechos humanos. Además, se incorporará en los índices de participación de las personas beneficiarias y destinatarias de las iniciativas de la cooperación; especialmente en la participación de la sociedad civil en la elaboración de las Estrategias de Reducción de la Pobreza y de las agendas nacionales de desarrollo de los países socios<sup>75</sup>.

En el borrador del nuevo Plan Director que se está preparando para el periodo 2009–2012, no existe una prioridad específica sobre el Enfoque de Derechos humanos. No obstante, se debe señalar que trata de transversalizarlo al relacionar desde el comienzo el ejercicio de los derechos humanos y del desarrollo, a partir de la materialización del derecho al desarrollo. De esta manera, establece un vínculo fuerte entre el ejercicio de todos los derechos humanos y el ejercicio del derecho al desarrollo afirmando que:

“El ser humano es sujeto de derechos y uno de ellos es el derecho al desarrollo, teniendo en cuenta el análisis de las desigualdades entre hombres y mujeres. Los derechos son interdependientes, por lo que el tratamiento del derecho al desarrollo está relacionado con los derechos sociales, políticos, económicos y culturales. La lucha contra la pobreza es, así, una lucha por el pleno ejercicio de derechos que creen las posibilidades para elegir libremente, más allá de la cobertura de necesidades básicas, condición necesaria para lo primero. El desarrollo es desde esta óptica un derecho, no un regalo o una donación<sup>76</sup>.”

Según estas afirmaciones, el nuevo Plan Director trata de superar las interpretaciones clásicas del Enfoque Basado en Derechos, que ponen el énfasis en la observancia y cumplimiento de los marcos legales internacionales de derechos humanos -recogidos en el marco, fundamentalmente, de convenios y conferencias de las Naciones Unidas- para tener en cuenta una consideración de derechos más inclusiva y amplia, que se ha construido a través de debates y contribuciones de la ciudadanía de los países socios y donantes. Esta ciudadanía ha luchado por el ejercicio de sus derechos y ha estado constituida por movimientos sociales autónomos, incluyendo colectivos de mujeres, de trabajadores, de campesinos sin tierra, de pueblos indígenas...

La adopción de este Enfoque de Derechos es la afirmación de que el objetivo de la cooperación española es la construcción y el ejercicio de la ciudadanía; y sus protagonistas

---

<sup>75</sup> *Ibid.*

<sup>76</sup> Apartado 4.2. Borrador Plan Director Cooperación 2009–2012.



son mujeres y hombres, niñas y niños. El Enfoque de Derechos crea ciudadanía en su pleno sentido, dejando atrás una visión asistencial de simples beneficiarios de proyectos, receptores de donaciones, clientes de servicios o involucrados en un proyecto. Los derechos deben estar reconocidos como tales. Pero no es suficiente para el desarrollo y además es condición indispensable que sea posible su ejercicio. Los pobres y excluidos lo están –esencialmente- del ejercicio de muchos de sus derechos, aunque formalmente les estén reconocidos.

En consecuencia, la propuesta del nuevo Plan Director presenta, por un lado, la inclusión de los derechos humanos como una de las prioridades horizontales, junto con la gobernabilidad, participación ciudadana y desarrollo institucional, el género, la sostenibilidad ambiental y el cambio climático, el respeto y valorización de la diversidad cultural y el empoderamiento de poblaciones discriminadas y excluidas. Aplicando estas prioridades horizontales, el borrador del nuevo Plan Director pretende que se preste atención a estas cuestiones y a sus impactos en todas las fases de trabajo de la CID, así como que todas las acciones que puedan encajar bajo el ámbito del nuevo Plan Director generen consecuencias positivas para cada una de estas cuestiones.

Sin embargo, propone la sectorialización de los derechos humanos, a partir de su inclusión bajo la prioridad sectorial “Triángulo de los actores de la gobernabilidad”. En ella los derechos humanos son parte del objetivo principal de dicha propuesta sectorial y se integran como objetivo específico. En primer lugar, bajo esta sectorial se busca la promoción de la calidad de la democracia y el respeto de los derechos fundamentales, desde una participación real y efectiva de la ciudadanía; el ejercicio de los derechos humanos y las capacidades para promover el desarrollo y el crecimiento económico a favor de/favorable a los pobres; la prevención de crisis y la construcción de la paz (en situaciones de posconflicto) y construir el Estado (en situaciones de fragilidad)<sup>77</sup>.

En segundo lugar, los derechos humanos se integran en los objetivos específicos a partir de su apuesta por fortalecer la seguridad pública y humana, el acceso a la justicia y la promoción de los derechos humanos<sup>78</sup>. Para materializar este planteamiento, el borrador plantea el trabajo de líneas estratégicas, que hacen énfasis en el fomento del acceso a la justicia; de las instituciones públicas de seguridad jurídica y económica; el fortalecimiento de las instituciones públicas que velen por la seguridad ciudadana con enfoque de género y la promoción y la defensa de los Derechos Humanos<sup>79</sup>.

A pesar de que no se materialicen propuestas específicas de trabajo sobre los derechos humanos dentro del borrador del nuevo Plan Director, resulta interesante la apuesta que realiza por transversalizar y sectorializar la aplicación de los derechos humanos y, por lo tanto, la integración de un Enfoque Basado en Derechos. Con esta propuesta, se suma a las

---

<sup>77</sup> *Ibid.* Plan Director.

<sup>78</sup> *Ibid.*

<sup>79</sup> *Ibid.*



últimas propuestas que se han venido dando desde el mundo de la cooperación, en las que se trata de aplicar transversalmente los derechos humanos; si bien promocionando a la vez un tratamiento sectorializado que potencia y realza el papel de los derechos humanos en las prácticas de la CID y, sobre todo, facilita en muchos casos su materialización desde propuestas concretas.

El enfoque de derechos en los planes directores de las comunidades autónomas

Navarra

El actual Plan Director de la Cooperación Navarra integra el Enfoque Basado en Derechos entre sus objetivos específicos, ya que se plantea fomentar la consolidación de los valores democráticos, la participación y el respeto a los derechos humanos en las sociedades de los países donde se trabaja<sup>80</sup>. Por otro lado, se propone el Enfoque Basado en Derechos como una prioridad horizontal, bajo el epígrafe “defensa de los derechos humanos, la democratización y la identidad cultural”. Existen dos objetivos muy concretos, asumiendo que los derechos humanos deben inspirar y presidir las políticas de proyección exterior:

“Potenciar la inclusión de la perspectiva de DDHH, incluidos los derechos de la infancia, en las actuaciones de la Cooperación, incluyendo el respeto a la identidad cultural.

Fomentar la democratización y el buen gobierno desde el respeto de los DDHH<sup>81</sup>”.

Para cumplir estos objetivos se establecen tres ámbitos de actuación muy concretos: los derechos humanos, los procesos de democratización y el respeto de la identidad cultural. Se consideran acciones estratégicas la incorporación de la perspectiva de derechos humanos en las acciones de Cooperación, incluyendo el respeto a la identidad cultural; la difusión en Navarra de la situación de los derechos humanos en los países receptores de la ayuda de la Comunidad Foral y el apoyo a los procesos de democratización mediante el fomento de la descentralización y de la promoción del buen gobierno.

Por otro lado, el Plan Director navarro sectorializa la promoción de los derechos humanos, integrándolos en la prioridad sectorial denominada “Gobernanza democrática, desarrollo institucional y fortalecimiento de la sociedad civil”. Según dicha prioridad sectorial se plantea como una de las líneas estratégicas de actuación la promoción de la calidad de la

---

<sup>80</sup> | Plan Director de la Cooperación Navarra. P. 62. <http://www.navarra.es/NR/rdonlyres/ED2B27EF-8168-4EDE-AED7-BD2C573DA798/102897/PlanDirectorGN.pdf>.

<sup>81</sup> *Ibid.*



democracia y el respeto de los derechos humanos fundamentales, desde una participación real y efectiva de la ciudadanía y el ejercicio y respeto de los derechos humanos<sup>82</sup>.

## Cataluña

Es una de las Comunidades Autónomas donde se ha integrado con más fuerza el Enfoque Basado en Derechos Humanos. El Plan Director de Cataluña<sup>83</sup> asume el reto de la implementación de los derechos humanos de manera muy decidida. De esta manera, el Enfoque se convierte en un objetivo transversal de las prioridades sectoriales del plan director, bajo el epígrafe “promover el respeto integral y la consolidación de los derechos humanos, gobernanza y fortalecimiento del tejido social<sup>84</sup>”. Basa la justificación que utiliza el plan director para incorporar este objetivo en que el desarrollo exige unas mínimas condiciones de partida. La generación sostenida y equitativa de bienestar requiere, en primer término, un entorno sin conflicto armado y, en segundo término, las capacidades sociopolíticas para dirigir positivamente los desafíos que plantea el desarrollo. El fortalecimiento de estas capacidades requiere el apoderamiento de los actores más desfavorecidos y debe redundar, entre otros, en el cumplimiento efectivo de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales individuales y colectivas<sup>85</sup>.

Para el Plan Director de Cataluña la incorporación de la promoción del respeto y la consolidación de los derechos humanos como objetivo transversal parte de un marco conceptual y normativo universal, que se basa en estándares codificados en distintos instrumentos jurídicos internacionales. Adoptar este objetivo transversal significa que cualquier actuación de desarrollo tiene un potencial de transformación de las relaciones de poder, ya que se inscribe en un sistema de derechos y exigibilidad y se basa en una estrategia de apoderamiento de los actores más desfavorecidos por cualquier tipo de razón. Además, este enfoque debe considerar la importancia de la diversidad cultural, de conformidad con la Convención para la protección y promoción de la diversidad de las expresiones culturales de la UNESCO, marco de referencia de la acción de gobierno en materia de cooperación cultural para el desarrollo, para la plena realización de los derechos humanos y las libertades fundamentales<sup>86</sup>.

La realización del Enfoque Basado en Derechos Humanos a partir de los planteamientos conceptuales que plantea el plan director se lleva a cabo a través de su conversión en uno de los objetivos estratégicos de la aplicación de la línea estratégica de actuación del desarrollo. Este objetivo se concreta como “derechos humanos, gobernanza

---

<sup>82</sup> *Ibid.* p. 73.

<sup>83</sup> DOGC núm. 4940 - 03/08/2007.

<sup>84</sup> *Op. Cit.*, Apartado 3, Prioridades sectoriales, punto 3.1, objetivos transversal, objetivo transversal 1.

<sup>85</sup> *Op. Cit.*

<sup>86</sup> *Op. Cit.*



democrática y fortalecimiento del tejido social” y se materializa a través de un objetivo general, cuatro objetivos específicos y toda una batería de resultados esperados. El objetivo general se presenta así:

“Favorecer, en el marco de la promoción de la gobernanza democrática, la inclusión y la transparencia en la toma de decisiones pública, la garantía y el ejercicio efectivo de todos los derechos humanos, individuales y colectivos, y el apoderamiento de los actores y del tejido social con más capacidad transformadora<sup>87</sup>”.

Para completar dicho objetivo general se ofrecen una serie de objetivos específicos: promover, defender y difundir el reconocimiento, exigibilidad y ejercicio efectivo de los derechos humanos, con especial atención a los derechos colectivos y a los DESC; mejorar la participación, la representatividad y el control democrático en los espacios de toma de decisiones públicas y en la elaboración, aplicación y evaluación de políticas públicas socialmente justas y eficaces; fortalecer las capacidades de incidencia política de los sectores tradicionalmente excluidos de los espacios de toma de decisiones públicas, mediante el apoyo a liderazgos y procesos políticos y sociales renovadores, y la promoción de fórmulas de acción colectiva con capacidad de transformación social; y acompañar los procesos de descentralización y articulación política del territorio y fortalecer institucionalmente los distintos niveles de gobiernos locales y subestatales para acercar los espacios de toma de decisiones a la ciudadanía y mejorar la provisión y la gestión de servicios públicos<sup>88</sup>.

El propósito de cumplir con los objetivos específicos planteados se apunta en el Plan Director mediante toda una categorización de resultados. Se presume que con ellos se abordará el Enfoque Basado en Derechos de manera adecuada. Los resultados que plantea son:

- Haber contribuido al empoderamiento de los distintos actores, especialmente los no gubernamentales, y a generar ciudadanía crítica, plenamente consciente de los derechos de que es depositaria y con capacidad para exigir su efectivo cumplimiento.
- Haber contribuido a crear un Estado de derecho capaz de garantizar el efectivo ejercicio de los derechos humanos, individuales y colectivos, y de resolver los conflictos en el marco de un ordenamiento jurídico garante del principio de legalidad y seguridad jurídica y el acceso equitativo a una justicia independiente.
- Haber contribuido a crear las condiciones e instrumentos que permitan el ejercicio de los derechos culturales, con especial atención a las lenguas y culturas autóctonas.

---

<sup>87</sup> *Ibid.*

<sup>88</sup> *Ibid.*



- Haber contribuido a mejorar la representación, inclusión y participación de los sectores más desfavorecidos en los espacios de concertación y gobernanza y en las instituciones políticas democráticas.
- Haber incrementado y fortalecido los espacios, mecanismos y procedimientos de control democrático, de lucha contra la corrupción y de transparencia en el funcionamiento de las instituciones y la gestión de los recursos públicos.
- Haber creado conciencia de ciudadanía entre la población.
- Haber contribuido a acercar los espacios de toma de decisiones públicas a la ciudadanía y a aplicar el principio de subsidiariedad con el desarrollo o el apoyo de instrumentos que permitan un buen acompañamiento a los procesos de autogobierno y descentralización política, administrativa y fiscal.
- Haber mejorado los espacios de participación y concertación del proceso de planeamiento, aplicación y evaluación de las políticas públicas, las estrategias de desarrollo sostenible, los planes y los programas.
- Haber favorecido los procesos de fortalecimiento del tejido asociativo social, deportivo y cultural, y de los mecanismos de participación de la sociedad civil en la toma de decisiones públicas.
- Haber mejorado las capacidades para identificar y combatir los principales obstáculos a la emergencia de nuevos liderazgos políticos y sociales democráticos.
- Haber contribuido a fortalecer y generar liderazgos democráticos renovadores con capacidad de transformación social, con especial atención a las personas jóvenes, las mujeres, las personas indígenas y los pueblos minorizados lingüística y culturalmente.
- Haber fortalecido las capacidades de acción colectiva de los sectores tradicionalmente excluidos y su capacidad de intervención en la configuración y priorización de agendas políticas.
- Haber promovido espacios de concertación y diálogo en entornos complejos y que involucran a múltiples actores e intereses.
- Haber promovido, en coordinación con otros objetivos estratégicos del presente plan, fórmulas e instrumentos de negociación, mediación y resolución y transformación de conflictos.
- Haber apoyado los procesos de descentralización política, administrativa y fiscal.
- Haber contribuido a convertir en más democrática y participativa la elaboración de los planes de desarrollo local, presupuestos y estrategias, entre otros.
- Haber promovido una gestión municipal participativa y transparente<sup>89</sup>.

---

<sup>89</sup> *Ibid.*



## País Vasco

El Plan Director de la cooperación al desarrollo del Gobierno Vasco introduce el Enfoque basado en Derechos como una de las líneas transversales de las actuaciones para la CID, afirmando que todas las acciones de cooperación deberán partir de un Enfoque de Derechos y del concepto de ciudadanía universal, para actuar en defensa del conjunto de derechos humanos individuales y colectivos<sup>90</sup>. El propio plan desarrolla extensamente la concreción del enfoque según conceptos teóricos sobre la relación entre los derechos humanos y el desarrollo, para analizar algunas de las causas que generan violaciones de derechos humanos en los Países receptores de la CID y establecer las implicaciones que presenta el Enfoque para las acciones de la CID. En el plan se recoge que el desarrollo y los derechos humanos son términos interdependientes, que se retroalimentan o, lo que es lo mismo, éstos son tanto hipótesis inicial como objetivo último de aquél.

Para que se cumpla, es importante tener en cuenta que la CID debe garantizar el respeto, la garantía, la defensa y la promoción de los derechos humanos, así como la denuncia de los diferentes casos en que se violan. Son premisas de actuación para garantizar las oportunidades de decisión de las personas, la instauración de una democracia participativa y la capacidad de desarrollar todas las potencialidades individuales y comunitarias. Asimismo, los derechos humanos —civiles y políticos, económicos, sociales y culturales, derecho internacional humanitario, de tercera generación y el derecho al desarrollo— configuran un marco integrado universal, inalienable, indivisible, interdependiente, interrelacionado, igualitario y no discriminatorio.

Dentro de la CID se deben establecer los canales oportunos para su completa exigibilidad, en el marco de la generalización al conjunto de la población mundial del concepto de *ciudadanía universal*. El propósito de toda acción de cooperación será contribuir directamente a la vigencia de uno o varios derechos humanos. Más allá de actuar *sobre* la ausencia de un derecho determinado, se pretende *actuar en defensa* del mismo. Los diagnósticos y análisis deben determinar las reivindicaciones propias de los titulares de derechos humanos y las correspondientes obligaciones de los encargados de asegurar la vigencia de los mismos, así como las causas inmediatas, subyacentes y estructurales de la falta de vigencia de esos derechos. Las acciones de cooperación han de determinar la capacidad de los titulares de los derechos para reivindicarlos y de los encargados de asegurar la vigencia de los derechos en cuanto al cumplimiento de sus obligaciones. Seguidamente, han de formular estrategias para el fomento de esas capacidades. Las acciones de cooperación deben establecer objetivos e indicadores que posibiliten el seguimiento y evaluación de los efectos obtenidos en los procesos de fortalecimiento de los derechos humanos<sup>91</sup>.

---

<sup>90</sup> Línea transversal nº 3. Ver Plan Vasco de Cooperación.

<sup>91</sup> *Ibid.*





## **Transversalidad versus sectorialización en las agencias donantes**

Como hemos podido comprobar, las diversas agencias donantes se inclinan más por considerar el Enfoque Basado en Derechos como una prioridad horizontal en sus programas y planes de cooperación, realizando una apuesta clara por la transversalización del Enfoque Basado en Derechos en todas las acciones de cooperación que se realicen bajo sus ámbitos de actuación. Pero, además de esto, algunas agencias están comenzando a integrar propuestas de sectorialización para que aquellos actores que quieran trabajar de manera específica proyectos y programas centrados en la promoción y respeto de los derechos humanos puedan realizarlo con más facilidad, desde el punto de vista del donante. Estas propuestas sectoriales no se contraponen con las propuestas transversales, sino que las complementan potenciando el compromiso de la agencia donantes con el trabajo de la CID con un enfoque basado en derechos.

A partir de estas propuestas sectoriales, el Enfoque Basado en derechos se integra de dos formas diferentes en los programas de CID. Por un lado, los proyectos de cooperación que podemos denominar generales deben integrar un Enfoque Basado en Derechos en la realización de sus actividades, como condición para que reciban financiación, ya que existe la prioridad horizontal. Por otro, pueden darse proyectos específicos de derechos humanos centrados en la prioridad sectorial que establecen las agencias donantes. Esta combinación entre la priorización transversal, con las prioridades horizontales, y la priorización sectorial resulta muy interesante para potenciar la integración del Enfoque Basado en Derechos en los programas y proyectos de CID. Es algo que se viene realizando respecto a otras prioridades horizontales clásicas de la CID, como puede ser la prioridad de género o de medio ambiente que, de manera paralela a como se plasman las prioridades horizontales en los programas de cooperación, reciben un tratamiento sectorial a través de programas de cooperación específicos.

Por lo tanto, creemos que sería interesante potenciar el establecimiento de sistemas mixtos de integración del Enfoque Basado en Derechos en la CID, conjugando la transversalización que se realiza a través de las prioridades horizontales con la sectorialización que se deriva de la concreción de acciones y programas específicos. Esto permitirá otorgar al Enfoque Basado en Derechos una importancia singular y potenciará el fortalecimiento de los derechos humanos como proyectos claramente identificables bajo el ámbito de trabajo de la CID.

Además, estos sistemas mixtos permitirían fortalecer el tratamiento que recibe el Enfoque Basado en Derechos en la práctica habitual de los proyectos de cooperación y



superar algunas de las críticas que suelen hacerse a los requisitos de las prioridades horizontales.

Según hemos podido observar, parece que las tendencias actuales proponen integrar un Enfoque Basado en Derechos Humanos desde parámetros que parecían contradictorios y no complementarios, como se están proponiendo en la actualidad. Conforme analizamos propuestas de trabajo sobre la CID vemos cómo se mantiene la pertinencia y la importancia de valorar los derechos humanos como uno de los elementos transversales claves y se está integrando siempre dentro de las prioridades horizontales de los planes y programas de cooperación. Al mismo tiempo, y de manera complementaria a dicha transversalización, se están realizando planteamientos y propuestas que otorgan a la promoción, garantía y ejercicio de los derechos humanos una relevancia específica en la realización de las actividades propias de la CID. Desde ese punto de vista se viene integrando en todos estos planes y programas como una prioridad sectorial, considerada en sí misma o en relación con otros elementos absolutamente interrelacionados como son la democracia o la justicia. A partir de estas propuestas, los derechos humanos han adquirido una relevancia singular en el ejercicio de la CID y su incorporación a las actividades y programas de desarrollo resulta cada vez más concreta y trascendental.



## **El Enfoque Basado en Derechos en las distintas fases de la cooperación**

Como corresponde a una prioridad transversal, el Enfoque Basado en Derechos debe ser abordado en las diferentes fases de los proyectos. Es importante integrarlo en todas ellas, ya que si no se ha tenido en cuenta a la hora de la formulación va a resultar muy complicado poder realizar una evaluación positiva sobre la integración de dicho Enfoque.

Vamos a ofrecer algunas propuestas acerca de cómo integrar el Enfoque en las diferentes fases: la identificación y la formulación de los proyectos, la ejecución de los mismos y el seguimiento y evaluación. En cualquier caso, se debe tener muy claro que un Enfoque Basado en Derechos Humanos identifica cuatro áreas de énfasis especiales, que siempre tienen que estar presentes en el Enfoque: los grupos más vulnerables, las causas de la pobreza y la violación de los derechos humanos, la relación entre los titulares de derechos y los titulares de obligaciones y el empoderamiento.

Asimismo, debemos tener muy claro que la aplicación práctica del Enfoque ha sido y es una de las dificultades con las que se han encontrado siempre las organizaciones no gubernamentales, que han intentado reorientar sus programas y actividades. Desde muchas instituciones y agencias internacionales se han realizado muchos esfuerzos para facilitar los procesos de adaptación al trabajo desde un Enfoque Basado en Derechos. Por ejemplo, podríamos mencionar al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales<sup>92</sup>.

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (organismo nacido en 1990 que monitorea y supervisa la aplicación del Pacto Internacional de Derechos) ha realizado sus aportaciones. Afirma que el desarrollo se “mide” desde los derechos humanos y que, según esta perspectiva, no todas las actividades de desarrollo son positivas si se analizan desde la perspectiva de derechos humanos. Además, el Comité ha planteado cuatro propuestas concretas para integrar el Enfoque Basado en Derechos Humanos en los proyectos de CID:

Primero, los organismos de las Naciones Unidas deberían reconocer explícitamente la estrecha relación que debe existir entre las actividades de desarrollo y los esfuerzos por promover los derechos humanos (especialmente en el ámbito de los DESC).

Segundo, realizar estudios de impacto previos al proyecto sobre cuál es la situación en el ámbito de derechos humanos.

Tercero, incluir la formación en derechos humanos en la capacitación impartida por organismos de las Naciones Unidas en materia de desarrollo.

Por último, visibilizar las obligaciones internacionales de los estados implicados en el proyecto, respecto a los derechos reconocidos, en cada una de las fases de los proyectos<sup>93</sup>.

---

<sup>92</sup> Organismo creado en 1990 para monitorear y supervisar el cumplimiento del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

<sup>93</sup> GOMÉZ ISA F., *Op. Cit.*



## Identificación y formulación de proyectos desde un Enfoque de Derechos

La fase de identificación y formulación es importante para plantear los procesos en los que hay que implicarse. Según el PNUD, la aplicación de un Enfoque Basado en Derechos Humanos influye en la fase de formulación de cuatro formas.

En primer lugar, obliga al personal de programas o formulación y a los responsables de trazar las políticas a reflexionar sobre el por qué y el cómo de sus acciones, tratando de llegar más allá de la pregunta de qué se debe hacer.

En segundo lugar, la legitimidad global de los derechos humanos proporciona un comienzo objetivo para el diálogo y los debates con el gobierno, la gente y los asociados externos.

En tercer lugar, ayuda a los responsables de formular las políticas y a los ciudadanos a reconocer las dinámicas de poder del proceso de desarrollo.

Y en cuarto lugar, la estructura de rendición de cuentas que se busca por medio de un Enfoque Basado en los Derechos Humanos facilita el desarrollo de puntos de referencia e indicadores cuantitativos y cualitativos para medir los avances en la planificación y en la facilitación de los servicios para el desarrollo<sup>94</sup>.

Para esto es necesario hacer, por un lado, el análisis del marco legal y, por otro, un análisis del país y de la región dónde vamos a trabajar desde el punto de vista del ejercicio de los derechos humanos.

En el ámbito del marco legal que existe en la región donde se van a desarrollar los proyectos hay que tratar de ser lo más precisos posible y tener un panorama completo del marco legal y del funcionamiento de las instancias jurídicas del país y la región en la que se van a desarrollar los proyectos. En este sentido, es muy importante fijarse en aspectos fundamentales de la protección de los derechos humanos, como el grado de cumplimiento de los tratados internacionales y de las obligaciones que se generan con ellos, la imparcialidad y la capacidad de actuación de los mecanismos que se hayan establecido para proteger los derechos humanos en el país o región y, por supuesto, el nivel de independencia que exista de los poderes judiciales respecto a las influencias de los ámbitos políticos y económicos, que muchas veces pueden entorpecer el buen funcionamiento de la justicia. En este análisis es muy importante prestar especial atención a si los grupos desfavorecidos -especialmente aquellos con los que vamos a trabajar- reciben un tratamiento especial de protección en virtud de alguna normativa nacional o internacional. En el caso de que la reciban, se debe analizar desde un punto de vista crítico la materialización de dicha protección, a través de los mecanismos y las instancias judiciales que existan.

---

<sup>94</sup> PNUD, nota práctica. *Op. Cit.* p. 12.



En este contexto, existe toda una serie de cuestiones que sería conveniente analizar antes de concluir este apartado de análisis. Cuestiones como: ¿cuáles son los tratados internacionales de derechos humanos de los cuales el país es parte? ¿Están los derechos contenidos en los tratados de derechos humanos protegidos en la Constitución o en otra legislación? ¿Qué autoridades judiciales, administrativas o de otra índole son competentes en materia de promoción y protección de los derechos humanos? ¿Qué mecanismos están a disposición de los individuos que reclaman que uno de sus derechos ha sido violado? ¿Cuáles son los grupos más desfavorecidos? ¿Cómo es la situación específica de la mujer? ¿Existe una protección legal especial para los grupos desfavorecidos? ¿Respetan los mecanismos informales, judiciales, administrativos o de otra índole los principios de los derechos humanos?<sup>95</sup>

Después de analizar el marco legal y jurídico existente en el país también es importante poder realizar un análisis desde el punto de vista de la aplicabilidad de los derechos humanos, tratando de identificar a los actores implicados en el ejercicio de los derechos –básicamente titulares de derechos y de obligaciones– y analizando desde un punto de vista crítico sus capacidades y actitudes, para responder a su rol en la implementación de los derechos humanos. Además, también es relevante tener una idea lo más realista posible de los problemas y dificultades que enfrentan los derechos humanos en el contexto donde vamos a trabajar. En este análisis puede ayudar intentar responder a cuestiones como: ¿quiénes son los titulares del deber y cuáles son los derechos que deben promover, proteger y cumplir? ¿Tienen ellos la capacidad para garantizar esos derechos y hay voluntad política para hacerlo? ¿Quiénes son los titulares de derechos? ¿Tienen la capacidad para reclamar sus derechos como, por ejemplo, capacidad para acceder a la información, organizarse, promover cambios políticos y obtener reparación? ¿Hay concordancia entre las leyes y prácticas internacionales y las nacionales?<sup>96</sup>

Gracias a estas cuestiones podremos identificar claramente las debilidades del sistema de implementación de los derechos humanos y, por lo tanto, podremos centrar nuestros objetivos en fortalecer los aspectos más debilitados del sistema. Además nos permitirán tener un conocimiento real, tanto de los diversos actores implicados en la protección y ejercicio de los derechos humanos como de la situación que viven en la realidad.

Una vez adquirida toda esta información, y antes de lanzarse a la concreción de objetivos y resultados esperados, puede ser interesante contrastar las actividades que queremos realizar con los programas y proyectos que realicen otros actores nacionales e internacionales, gubernamentales o no gubernamentales en el ámbito de los derechos humanos, en general, y

---

<sup>95</sup> PNUD, nota práctica. *Op. Cit.*

<sup>96</sup> *Ibid.*



en el ámbito de los derechos humanos de los grupos sociales con los que vamos a trabajar, en particular.

Es preciso ser consciente de los proyectos y procesos que ya se han trabajado o se están trabajando para evitar duplicidades o solapamiento de esfuerzos, que a menudo resulta perjudiciales para todos. En un ámbito tan complicado como es el del ejercicio de los derechos humanos, todos los esfuerzos son necesarios y la complementariedad entre proyectos y procesos puede resultar de gran ayuda para los grupos sociales con los que trabajamos y para las regiones o países en las que se incide.

Asimismo, este trabajo de identificación de otras experiencias de ejecución de proyectos desde el ámbito de los derechos humanos podrá servirnos para crear redes de trabajo e incidencia y para fortalecer la legitimidad de los grupos sociales con los que trabajamos cuando traten de implementar acciones de reivindicación y ejercicio de derechos humanos. En la realización de este trabajo se podrían tener en cuenta cuestiones como: ¿incorporan los programas y proyectos estándares a los derechos humanos, tal como están contenidos en las convenciones internacionales y regionales? ¿Se toman en cuenta las recomendaciones de los organismos de tratados como áreas de intervención estratégica? ¿Participan tanto los titulares del deber como los titulares de derechos en el diseño, la implementación, el monitoreo y la evaluación de programas y proyectos?<sup>97</sup>

Desde la UNESCO se ha planteado una metodología interesante para realizar los análisis que requieren esta primera fase en el desarrollo de un proyecto. Es la metodología de los cuatro pasos. Con ella se pretende cumplimentar un Enfoque Basado en Derechos Humanos en este proceso de identificación y formulación. Son cuatro pasos que juegan con un análisis causal, un análisis de obligaciones y roles; un análisis de capacidades y un análisis de la cadena de resultados, a partir de los cuales se integran todos los elementos planteados en los párrafos anteriores.

En el análisis causal -al igual que en el enfoque del marco lógico- se debe partir de este Enfoque, que en el fondo consiste en estudiar las necesidades de todos los actores. En la realización de este análisis se deben realizar talleres participativos, no discriminatorios, que a su vez deben tener en cuenta los convenios internacionales y la normativa internacional y nacional. De este primer análisis se obtiene la identificación del problema prioritario que afecta a la población más vulnerable y su causa.

El segundo análisis a tener en cuenta es el de obligaciones y de roles, según el cual, una vez que hemos considerado el marco normativo nacional e internacional, tenemos que identificar qué actores en el terreno son responsables de garantizar esos derechos humanos, si tienen legitimidad para defender o promover esos derechos y qué roles están asumiendo.

---

<sup>97</sup> *Ibid.*



En tercer lugar, se plantea el análisis de capacidades, referidas a recursos humanos, económicos, estructurales e institucionales de los titulares de deberes, es decir, las autoridades locales, judiciales, legislativas o administrativas, responsables de garantizar el cumplimiento de los deberes. Para lograrlo, hay que tener en cuenta aspectos como la motivación, convicciones políticas y, en caso de que exista incumplimiento de la garantía de determinados derechos, cuáles son las razones de dicho incumplimiento. Respecto a la autoridad deberían responderse las siguientes cuestiones: ¿son ellos quienes tienen realmente la legitimidad? ¿Es un poder simplemente por ley o es un poder atribuido? ¿Cuáles son los recursos humanos, económicos y organizacionales que se destinan? Este análisis de capacidades de los poseedores de deberes ayuda a identificar la causa del problema: ¿porqué las autoridades que supuestamente deberían proveer de esos servicios, no lo está haciendo? ¿Quién debería garantizar esos derechos, quién no los está garantizando?

Finalmente, el último paso es la cadena de resultados; es decir, el producto y el objetivo. Se trata de identificar el objetivo general (el cambio al que se tiende) y los resultados esperados (el cambio necesario derivado del análisis de capacidades) advirtiendo el Enfoque de Derechos Humanos<sup>98</sup>.

Como podemos apreciar, la fase de identificación y formulación desde el Enfoque Basado en Derechos tiene un componente muy importante de análisis de situación y posicionamiento frente a las problemáticas y desafíos que presenta el ejercicio de los derechos humanos en las regiones donde se van a desarrollar los proyectos y en relación con los grupos sociales con los que vamos a trabajar. Realizar esta primera fase resulta primordial para ser capaces de realizar objetivos y de plantear resultados y actividades acordes a las necesidades en materia de derechos humanos, y sobre todo, conforme a las posibilidades de todos los actores implicados en la promoción y ejercicio de derechos humanos. Este análisis nos permitirá también ser realistas en el planteamiento de nuestro trabajo y de los resultados que podemos conseguir.

### **Ejecución de proyectos aplicando los derechos humanos**

Una vez realizados los análisis previos y después de haber formulado el proyecto en función de la realidad donde vamos a trabajar, es importante saber identificar aquellas actividades que puedan responder mejor a las necesidades que tengamos en materia de derechos humanos. El trabajo desde un Enfoque Basado en Derechos exige que seamos capaces de realizar acciones directas que favorezcan la promoción y el ejercicio de los derechos humanos y que

---

<sup>98</sup> GOÑI O., *Op. Cit.* Ver también PNUD, nota práctica. *Op. Cit.*



permitan la incidencia en los sistemas jurídicos y políticos locales, regionales y nacionales relacionados con la promoción y ejercicio de los derechos humanos. Estas actividades deben integrarse entre las actividades propias del proyecto además de otras actividades que puedan encajar más propiamente dicho en el ámbito del desarrollo.

A la hora de pensar actividades directas que promocionan el ejercicio de los derechos humanos y de proponer acciones concretas que permitan traducir la abstracción tradicional con la que nos referimos a los derechos humanos, podemos plantear diversos tipos, directamente relacionados con el objetivo de promover el ejercicio de los derechos humanos. Entre el abanico de posibilidades que existen tenemos que pensar en actividades que promuevan los derechos humanos: trabajar la concienciación –en sentido amplio- de todos los actores políticos y sociales afectados directa o indirectamente y pensar en actividades que promuevan el desarrollo institucional de aquellas instancias que deban trabajar en la garantía y promoción de los derechos humanos. Es un desarrollo institucional en clave de sostenibilidad, organizado entre los diversos actores -titulares de derechos y titulares de obligaciones- para que se generen instituciones o se potencien las que ya existan, con visión de continuidad tras la conclusión de las actividades específicas del proyecto.

Asimismo, debemos pensar en actividades que promuevan la implementación de los derechos humanos o -lo que es lo mismo- su aplicación no sólo en el derecho sino también y, sobre todo, en la realidad. Actividades que permitan a los titulares de los derechos ejercerlos plenamente en la práctica cotidiana, a partir de la generación de una cultura de ejercicio de los derechos humanos. Acciones que propongan realizar un seguimiento de los procesos de implementación de los derechos humanos por parte de la sociedad; mediante el fomento de sistemas efectivos de seguimiento. Actividades que favorezcan la reparación a las víctimas de violaciones de derechos humanos, asumiendo que únicamente a través de la reparación se puede hacer justicia.

Para llevar a cabo estas actividades es importante apoyar la creación de mecanismos transparentes para corregir las violaciones de los derechos humanos. Por último, hay que ofrecer la realización de actividades para promover la adopción de medidas específicas que permitan, a través de acciones afirmativas, enfrentarse a los problemas estructurales que perpetúan la desigualdad y la discriminación<sup>99</sup>.

Por otro lado, es importante pensar también en actividades que traten de incidir en los sistemas nacionales de promoción y protección de los derechos humanos. De las diferentes posibilidades que podríamos plantear, es esencial que apostemos por la implementación de leyes en concordancia con los estándares internacionales de los derechos humanos, para

---

<sup>99</sup> Ver PNUD, nota práctica. *Op. Cit.* p.16 -19 y anexo.





poder realizar este tipo de actividades, y que sean aplicables a los grupos sociales con los que trabajamos y en los ámbitos políticos y geográficos que les afectan. También es destacable promover acciones que favorezcan el funcionamiento efectivo de los tribunales, de las instancias judiciales, del poder judicial en términos generales y de los cuerpos de seguridad que velan por el cumplimiento de la ley. Especial relevancia presenta el trabajo directo con fuerzas de seguridad, bien sean militares o no, como forma directa de luchar contra los malos tratos y la tortura.

Igualmente, es necesario promocionar el funcionamiento efectivo de instituciones independientes que trabajen específicamente la cuestión de los derechos humanos; así como otro tipo de instituciones que puedan tener relación directa con la promoción y ejercicio de los derechos humanos, como pueden ser las defensorías de los pueblos. Por otra parte, es primordial promover acciones que permitan el desarrollo de procedimientos efectivos de reclamación ante las instituciones públicas, para ejercer y hacer valer los derechos humanos de las personas y en última instancia las denuncias de sus violaciones.

La buena gobernabilidad y el desarrollo de instituciones responsables que promuevan y protejan los derechos humanos y que sean capaces de realizar procesos transparentes de rendición de cuentas también son acciones importantes que favorecen la incidencia directa. El concepto de gobernabilidad es preciso buscarlo dentro de los parámetros de la democracia y siempre bajo criterios de transparencia, rendición de cuentas y representatividad social. En cuanto a la buena gobernabilidad también es relevante la promoción de acciones que impliquen la apuesta por procesos de tomas de decisiones democráticos, abiertos, transparentes y participativos. Es importante también la realización de acciones que promuevan o fortalezcan una sociedad civil plural y fortalecida, en donde existan medios de comunicación libres e independientes<sup>100</sup>.

### **Seguimiento y Evaluación de los proyectos a partir del Enfoque de Derechos**

Sin duda, el momento del seguimiento de la ejecución de un proyecto y su evaluación -una vez terminadas las actividades- constituye un momento especialmente delicado e importante, que marca la continuidad del proceso y la concreción futura tanto de objetivos, resultados y actividades. Al trabajar desde un Enfoque Basado en Derechos, debemos ser muy conscientes de que los resultados no se logran en poco tiempo, sino que tenemos que invertir en la realización de procesos a medio y largo plazo. Cómo se integre este planteamiento en los requisitos normativos de las convocatorias públicas de cooperación es otra cuestión.

---

<sup>100</sup> *Ibid.*



Pero lo que tenemos que tener muy claro es la conciencia de la participación en un proceso. En este sentido, la lógica clásica de las relaciones entre las organizaciones no gubernamentales de los países donantes con las contrapartes locales de los países receptores debe transformarse en una relación nueva, en la que se comparten responsabilidades y en que se co-participa de la mejor manera para la culminación final del proceso. De esta manera, los momentos del seguimiento de la ejecución y de la evaluación cobran mayor relevancia si cabe que en un proyecto general de cooperación internacional al desarrollo, ya que marcan el devenir de las siguientes fases del proceso.

Todos los planteamientos que realicemos en relación con la evaluación deben tener en cuenta el objetivo principal: realizar una evaluación de programas o proyectos según un Enfoque de Derechos debe ser evaluar los resultados en términos de su impacto sobre el empoderamiento y las capacidades de participación efectiva (análisis desagregado); el impacto de las capacidades para respetar, proteger y cumplir los derechos humanos; los resultados en el área de los derechos humanos, especialmente para los grupos e individuos pobres y en desventaja; consecuencias no intencionales (positivas o negativas) sobre los derechos humanos; apropiación del proceso y resultados para los titulares de derechos y los titulares del deber y sostenibilidad, el riesgo de retroceso y la eficiencia de los mecanismos de seguimiento y corrección<sup>101</sup>.

En esta fase es importante saber distinguir entre los momentos del seguimiento y de la evaluación. El seguimiento y evaluación orientados a resultados es uno de los puntos clave. La integración del EBDH exige una valoración de las actuaciones una vez iniciadas y hasta su terminación. Además, deberán constatarse la incidencia y los efectos de todas las actuaciones en los derechos humanos, así como el índice de participación de la población beneficiaria, directa o indirectamente.

El objetivo es extraer valoraciones precisas durante y ex-post. Su concreción se articulará en todas las fases de los procesos de intervención, con especial incidencia en la identificación y formulación y mediante la incorporación de herramientas analíticas fiables, precisas y rigurosas que -a través de la formulación de indicadores pertinentes- permitan la gestión y evaluación por resultados en el ejercicio y respeto de los derechos humanos. Además, se incorporarán índices de participación de las personas beneficiarias y destinatarias de las iniciativas de la cooperación<sup>102</sup>.

---

<sup>101</sup> PNUD, nota práctica. *Op. Cit.* p. 22.

<sup>102</sup> JERCH M. "La integración del enfoque de los derechos humanos en la evaluación y seguimiento de los proyectos de cooperación". Ponencia presentada en el marco del Seminario sobre *la Integración del Enfoque de los Derechos Humanos en la Cooperación Internacional para el Desarrollo*, organizado por el Aula de Derechos Humanos de IPES-ELKARTEA y celebrado en Pamplona los días 10 y 11 de abril de 2008.



En relación con el seguimiento es importante tener en cuenta qué significa la realización de revisiones continuas o a medio-plazo para medir las capacidades de los titulares de derechos y titulares de obligaciones apoyados por el proyecto. Para lograr un seguimiento apropiado se requiere desarrollar mecanismos de seguimiento independientes, que sean sensibles ante una realidad tan delicada como la de los derechos humanos. En este sentido, el desarrollo de mecanismos que impliquen la participación de terceros con punto de vista algo más distante, podría hacer que el proceso de seguimiento fuera más eficiente.

Realizar un seguimiento eficaz requiere un plan con fechas y plazos; una comprobación que enfatiza en el avance progresivo del cumplimiento de los objetivos del proyecto; mecanismos de seguimiento en el que participen los grupos que están involucrados en el proyecto y que a su vez posean autoridad, capacidad y recursos; un proceso de seguimiento orientado estrictamente por los principios del Enfoque Basado en los Derechos Humanos; un programa para desarrollar las capacidades que asegura que todos los titulares de obligaciones pueden participar de forma efectiva y significativa y un sistema de garantías que garantice que los resultados del proceso de seguimiento son transparentes y accesibles.<sup>103</sup>

La evaluación puede consistir en una apreciación -tan sistemática y objetiva como sea posible- sobre un proyecto en curso o acabado, un programa o un conjunto de líneas de acción, su concepción, su realización y sus resultados. Se trata de determinar la pertinencia de los objetivos y su grado de realización, la eficiencia en cuanto al desarrollo, la eficacia, el impacto y la viabilidad. Esta valoración debe proporcionar informaciones creíbles y útiles, que permitan integrar las enseñanzas sacadas en los mecanismos de elaboración de las decisiones, tanto de los países de acogida como de los donantes<sup>104</sup>.

Asimismo, cómo una actividad programada de reflexión sobre la acción está basada en procedimientos sistemáticos de recolección, análisis e interpretación de información, con la finalidad de emitir juicios valorativos y fundamentados y comunicables sobre las actividades, resultados e impactos y de formular recomendaciones para tomar decisiones, que permitan ajustar esa acción y mejorarla en el futuro<sup>105</sup>.

La Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo (DGPOLDE) entiende la evaluación como una apreciación, tan sistemática y objetiva como sea posible, sobre un proyecto en curso o acabado, un programa o un conjunto de líneas de

---

<sup>103</sup> *Ibid.*

<sup>104</sup> *Ibid.*

<sup>105</sup> NIREMBERG O. y otros: *Evaluar para la transformación. Innovaciones en la evaluación de programas y proyectos sociales*. Ediciones Paidós, Buenos Aires. 2000. Cit. en GONZÁLEZ L. "La evaluación en proyectos que integren el enfoque basado en derechos humanos". Ponencia presentada en el marco del Seminario sobre la *Integración del Enfoque de los Derechos Humanos en la Cooperación Internacional para el Desarrollo*, organizado por el Aula de Derechos Humanos de IPES-ELKARTEA y celebrado en Pamplona los días 10 y 11 de abril de 2008.



acción, su concepción, su realización y sus resultados. Se trata de determinar la pertinencia de los objetivos y su grado de realización, la eficiencia en cuanto al desarrollo, la eficacia, el impacto y la viabilidad. Una evaluación debe proporcionar unas informaciones creíbles y útiles, que permitan integrar las enseñanzas sacadas en los mecanismos de elaboración de las decisiones, tanto de los países de acogida como de los donantes. La CAD, (el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE) es quien marca las líneas conceptuales fundamentales de la evaluación de proyectos<sup>106</sup>.

Es preciso distinguir la evaluación del seguimiento. Fundamentalmente, las diferencias son las siguientes: la evaluación se realiza en un momento concreto. Sin embargo, el seguimiento es continuo y no se puede llevar a cabo de manera puntual. La evaluación emite juicios críticos sobre la validez, bondad y utilidad de la intervención. El seguimiento ofrece información aislada sobre el progreso de los elementos de la intervención. Por último, la evaluación se puede realizar tanto internamente como por evaluadores externos; el seguimiento debe efectuarse internamente por los gestores de la intervención<sup>107</sup>.

En el desarrollo de la evaluación es importante tener muy en cuenta las fases referidas al diseño de la evaluación, realización del estudio de evaluación y comunicación de resultados e incorporación de lecciones de la experiencia. En las dos primeras fases la cuestión central radica en la definición de los criterios de evaluación, así como de los indicadores con los cuales analizar los resultados de las acciones. En cuanto a los criterios, por un lado tenemos los clásicos para la realización de una evaluación, que han sido establecidos por la OCDE y asumidos internacionalmente como los criterios de evaluación según el enfoque del marco lógico. Estos criterios son eficacia (logro de objetivos), eficiencia, (logro de resultados), pertinencia (dirección y utilidad del proyecto), viabilidad (sostenibilidad a largo plazo y apropiación de los procesos por parte de los actores) e impacto (efectos del proyecto).

Estos criterios clásicos nunca han resultado apropiados para los derechos humanos<sup>108</sup>. Es preciso pensar en integrar otros que respondan más a los principios propios del Enfoque Basado en Derechos y modificar en la medida de lo posible los criterios clásicos, para que puedan resultar interesantes en el Enfoque Basado en Derechos. Podríamos añadir criterios como la coherencia (compatibilidad con otras transversales y con obligaciones jurídicas), armonización (coordinación entre donantes y agencias), participación y empoderamiento (incidencia de los titulares de los derechos) relacionados<sup>109</sup>.

---

<sup>106</sup> JERCH M. *Op. Cit.*

<sup>107</sup> *Ibid.*

<sup>108</sup> GONZÁLEZ L. *Op. Cit.*

<sup>109</sup> FERNÁNDEZ A., "Enfoque de derechos en la evaluación de proyectos de cooperación al desarrollo". Ponencia presentada en el marco del Seminario sobre la *Integración del Enfoque de los Derechos Humanos en la Cooperación Internacional para el Desarrollo*, organizado por el Aula de Derechos Humanos de IPES-ELKARTEA y celebrado en Pamplona los días 10 y 11 de abril de 2008.



En relación con una evaluación más específica sobre cómo se ha desarrollado el trabajo de un proyecto de CID basado en un Enfoque de Derechos, debemos tener muy claro qué tipo de actividades y reflexiones se deberían haber logrado si hubiéramos trabajado el Enfoque Basado en Derechos como una prioridad horizontal. Independientemente del contenido concreto de cada proyecto, podríamos afirmar que, de haberse utilizado correctamente dicho Enfoque, cualquier proyecto tendría que promover, en primer lugar, un análisis de las problemáticas existentes sobre el respeto y ejercicio de los derechos humanos; así como de las causas que originaron dichas problemáticas.

En segundo lugar debería haber identificado los desequilibrios que haya entre el ejercicio de los derechos humanos por parte de la sociedad mayoritaria y su ejercicio por los grupos más desfavorecidos con los que trabajamos. En tercer lugar debería de haber analizado el nivel de cumplimiento por parte del Estado de los estándares internacionales de los derechos humanos, así como de sus obligaciones. Y en cuarto lugar tendría que haber analizado la capacidad de los individuos y de los grupos para reclamar sus derechos y a los que tienen que brindar esos derechos para cumplir sus obligaciones, así como las relaciones entre los diferentes grupos.

Más en concreto, podríamos afirmar que entre los aspectos a tener en cuenta para realizar una evaluación desde el Enfoque Basado en Derechos Humanos no deberíamos olvidar citar: evaluar si la integración de los derechos humanos en la intervención se refiere a los derechos civiles, políticos, así como a los económicos, sociales y culturales; evaluación del contexto y situación de los derechos humanos antes y después de la intervención (comparando una línea de base, que también debe incluir la situación de derechos); evaluación de la incidencia de la intervención sobre los derechos ya existentes (impacto), con incidencia en los ámbitos sobre los que se haya actuado; evaluación de los efectos positivos y negativos de todas las actuaciones en los derechos humanos, así como la participación de la población en las iniciativas; evaluación de la aportación que hace cada intervención a las líneas estratégicas sectoriales y país ya definidas por donantes y ONGD; evaluación orientada a resultados específicos y medida desde que se inician hasta el final (seguimiento y evaluación); asignación de presupuesto para la identificación (línea de base) y posterior evaluación; formulación de indicadores específicos<sup>110</sup>.

En este sentido, para poder realizar una evaluación desde el punto de vista del Enfoque Basado en Derechos Humanos, debemos asumir como principio elemental para la Evaluación de Proyectos de Desarrollo con Enfoque de Derechos que las intervenciones deben fortalecer la relación jurídica entre ciudadanos y el Estado garante y promotor de los derechos, lo cual es

---

<sup>110</sup> GONZÁLEZ L. *Op. Cit.*



crucial para una solución a largo plazo de la pobreza y sus consecuencias. La evaluación debe ocuparse de averiguar en qué forma la intervención de cooperación al desarrollo ha ayudado o no en varios ámbitos: la inclusión de los grupos beneficiarios; la intervención, ¿ayuda a que los beneficiarios superen su exclusión, es indiferente a la misma o perpetúa la exclusión (por ejemplo, cuando es asistencialista y descontextualizada)?; la participación ciudadana, ¿se ha contado con los beneficiarios para identificar y formular el proyecto, para llevarlo a cabo y para su sostenibilidad futura? y la rendición de cuentas; la evaluación debería tener en cuenta que la intervención se realiza con dinero público y, por tanto, debe ser útil para la ciudadanía del país donante y para la ciudadanía del país receptor<sup>111</sup>.

Pensando en concretar todo lo que hemos afirmado hasta el momento en acciones definidas, debemos tener en cuenta los comentarios realizados en los apartados anteriores. Y después deberíamos volver a realizar un análisis crítico y realista de la situación que se genera en los grupos sociales con los que hemos trabajado en el ejercicio de sus derechos humanos. Nos preguntaremos muchas de las cuestiones que planteábamos en la fase de identificación y formulación, pero tratando siempre de identificar los avances o retrocesos que se han producido a partir de las actividades que hemos realizado.

De esta manera habrá que volver a cuestionarse si están reflejados los derechos humanos en las normas, instituciones, marcos legales y en un entorno económico y político favorable. En caso afirmativo, habrá que analizar si existe capacidad y voluntad política para promover y proteger esos derechos; si se presta atención a las revisiones, comentarios, observaciones y recomendaciones realizadas por los organismos encargados de monitorear el cumplimiento de los tratados de derechos humanos de las Naciones Unidas, como el Comité para los derechos humanos; si regulan y protegen las autoridades públicas el principio de la no discriminación en las leyes y en las prácticas en cualquier campo; ¿cuáles son y cómo es la situación de los grupos más desfavorecidos y vulnerables? ¿Cuál es el estatus de los derechos humanos de la mujer? ¿Son los datos referidos a los derechos humanos precisos, disponibles y desglosados por género, edad, grupo étnico, origen geográfico y ubicación urbana o rural?<sup>112</sup> Estas informaciones nos servirán para comparar nuestro análisis con el que hayamos realizado al comienzo del proyecto y comprobar los avances o retrocesos que se están desarrollando con las actividades del proyecto.

Sería también oportuno comentar algunas cuestiones de manera específica, desde el punto de vista de los impactos que se deberían promover con un proyecto en el que se trabaje el Enfoque de Derechos como una prioridad horizontal. El momento del análisis de los impactos constituye uno de los momentos más delicados de todo el proceso de evaluación. El impacto

---

<sup>111</sup> FERNANDEZ A., *Op. Cit.*

<sup>112</sup> PNUD, nota práctica. *Op. Cit.* Anexo.



se entiende como los cambios o efectos (positivos y negativos, esperados o no) originados por la intervención en un grupo de personas vinculadas a una acción a largo plazo. En este sentido, es importante analizar el impacto que las actividades y los resultados han provocado sobre el empoderamiento y las capacidades de los grupos beneficiados en cuanto a la implementación de una participación efectiva de dichos grupos en los procesos de transformación y exigibilidad de derechos.

Por otro lado, asimismo, sería muy conveniente analizar el impacto que el proyecto ha generado en las capacidades para respetar, proteger y cumplir con los derechos humanos en las instituciones públicas y, en definitiva, en las capacidades de estos actores para asumir sus obligaciones internacionales en relación con los derechos humanos. Medir el impacto sobre un proyecto con Enfoque de Derechos Humanos representa analizar los cambios ocurridos en los siguientes aspectos: las normas, leyes y convenios que regulan la protección, promoción y defensa de los DDHH; es fundamental fijar la atención en las transformaciones políticas reales; La creación de una nueva ley, que puede ser significativa, aunque no implique necesariamente un cambio real en cuanto a su cumplimiento; y los cambios en el acceso a derechos políticos, civiles, sociales y culturales de los grupos vulnerables (mujeres, infancia, juventud, pueblos indígenas,...) y población en general.

Para conseguir todo ello es obligado la identificación de prioridades, ya que son muchos los aspectos que se pueden medir, y los cambios en los mecanismos de promoción de los derechos (información, formación, asesoría...) Resulta de vital importancia, en orden a un impacto real, que los proyectos formativos en derechos humanos generen un empoderamiento real en la población a la que van dirigidos. El acceso a la información en sí mismo no implica necesariamente una mayor conciencia de los propios derechos ni los recursos necesarios para reclamarlos<sup>113</sup>.

Otro aspecto importante a tener en cuenta en una evaluación desde el punto de vista del Enfoque Basado en Derechos está relacionado con los resultados que el proyecto ha generado –según los derechos humanos- en los grupos sociales con los que se ha trabajado en el proyecto, e incluso en términos generales para las sociedades donde se localizan dichos grupos sociales. Habrá que ser muy críticos a la hora de hablar en términos de resultados positivos o negativos, y ser capaces siempre de concretar los resultados bajo parámetros objetivos y medibles.

Igualmente, en la evaluación es necesario tener en cuenta las consecuencias no intencionales que haya generado el proyecto sobre los derechos humanos. Deducciones tanto positivas

---

<sup>113</sup> GONZÁLEZ L. *Op. Cit.*



como negativas, sin olvidar los problemas que origina la promoción de los derechos humanos en determinados ambientes políticos o sociales.

Por otra parte, tendremos que realizar un análisis desde el punto de vista de los titulares de los derechos, así como de los titulares de los deberes. Nos permitirá averiguar el nivel de apropiación de los procesos, de las actividades y de los resultados, que contrastará con la participación efectiva, comprobada previamente.

Por último, también deberemos tener en cuenta en nuestro análisis criterios de sostenibilidad, para medir las posibilidades de permanencia en el futuro de los cambios que se hayan producido o para ser conscientes de los riesgos de retroceso que existen. Podremos así analizar el grado de eficiencia de los mecanismos de implementación y exigibilidad de derechos, que se han utilizado durante la ejecución del proyecto.

#### *Indicadores de derechos humanos aplicables a la cooperación internacional al desarrollo*

La clave para poder cumplir con todas las pretensiones en materia de seguimiento y evaluación radica en el desarrollo de indicadores que nos sirvan para medir de manera específicamente los requerimientos de la implementación de un enfoque basado en derechos. Los indicadores son los elementos centrales de todo proceso de evaluación, ya que a partir de ellos se van a objetivar los resultados y a medir sus niveles de cumplimiento. Desde de un punto de vista general sabemos que los indicadores son medidas que ayudan a responder cuestiones como cuánto o cuándo se han producido progresos para conseguir ciertos objetivos. Gracias a los indicadores obtenemos información que puede ser usada para valorar la realización de las acciones y para asistir en la planificación del futuro.

Son datos que nos permiten evaluar o pueden ser síntomas del comportamiento del Estado, respecto a si cumple o no sus obligaciones en materia de derechos y en qué medida se llevan a cabo. Son herramientas metodológicas que facilitan una aproximación empírica a las obligaciones estatales en materia de derechos humanos, indicando hasta dónde avanzan las instituciones del Estado o retroceden o se estancan en relación con estos objetivos sociales establecidos. La finalidad de todo ello es facilitar la toma de decisiones favorables al derecho, tanto a funcionarios públicos como a personas y organizaciones sociales<sup>114</sup>.

Cuando queramos plantear indicadores desde el punto de vista de los derechos humanos debemos tener en claro que en este ámbito no se ha progresado tanto como en el desarrollo de indicadores que midan los resultados desde el punto de vista del desarrollo. Quizás es uno de los motivos por los que generalmente resulta complicado realizar evaluaciones desde el Enfoque Basado en Derechos, porque la concreción de sus indicadores no ha alcanzado los de otros ámbitos, entre ellos el desarrollo. Las razones que podemos

---

<sup>114</sup> GONZÁLEZ A. J. *Indicadores de derechos humanos y políticas públicas. Herramientas para el diseño, monitoreo y evaluación participativa*. Inédito.





encontrar para explicar esta situación son diversas. Esta falta de fijación se debe a las características propias de los derechos humanos (universalidad, indivisibles e interdependientes), que siempre se mueven más en el ámbito de lo abstracto. Asimismo, porque medir la realización de los derechos humanos puede acabar siendo un proceso muy complejo que implica muchos factores diversos y externos.

En cualquier caso -y al margen de considerar las causas que les han llevado a estar menos concretados que en el ámbito del desarrollo- podemos afirmar que los indicadores de derechos humanos son diferentes a los indicadores de desarrollo, fundamentalmente en relación a los elementos que se quieren medir y a las razones para realizar la medición. Por un lado, los indicadores de desarrollo valoran la efectividad de las actividades de desarrollo, como un paso importante para la planificación, la programación, la implementación, el monitoreo y la evaluación del desarrollo. Por otro lado, los indicadores de derechos humanos calculan el grado de disfrute de los derechos humanos, incluyendo los niveles de compromiso de los Estados en cumplir las obligaciones internacionales, las obligaciones nacionales derivadas de los Tratados Internacionales o la legislación nacional. En función de esta diferenciación, los indicadores de derechos humanos deben ser siempre relevantes, objetivos, ponderables, efectivos, directos, concretos, sostenibles y prácticos.

Al hilo de las afirmaciones anteriores, podríamos establecer cuatro categorías de indicadores en relación con los derechos humanos. Indicadores que sirvan para valorar la situación presente de realización de cada derecho humano, para ayudar a establecer las prioridades a desarrollar y para determinar las estrategias y establecer objetivos. Por otro lado, indicadores que nos permitan estimar los impactos que se generan en los derechos humanos las políticas y programas específicos de desarrollo. En este sentido, debemos tener en cuenta que esos indicadores pueden ser positivos o negativos y que permitan apreciarlo.

Para poder realizar este tipo de indicadores debemos desarrollarlos en relación con el desplazamiento, el acceso a servicios básicos, la discriminación, el uso de la tierra y su acceso, la exclusión del acceso al desarrollo, las condiciones laborales, etc... También tendremos indicadores que nos permitan valorar los procesos y asegurar que los derechos humanos son respetados y protegidos en todas las fases del proceso de toma de decisiones y realización de actividades de cooperación. Es necesario tener en cuenta factores como la participación, las responsabilidades, la transparencia o el fortalecimiento interno. Finalmente, aplicaremos indicadores que posibiliten valorar las instituciones y sus capacidades para la promoción, protección y realización de los derechos humanos en y a través del desarrollo.

Desde otro ámbito de actuación de referencia, como Naciones Unidas, encontramos cierto consenso entre diversas agencias y actores del sistema a la hora de señalar tres tipos de



indicadores: estructurales, procesales y de resultados. Los indicadores estructurales nos permitirían analizar los derechos humanos desde los principios y marcos conceptuales. A través de estos indicadores analizaríamos los resultados respecto a los derechos humanos reconocidos en los tratados internacionales y en el derecho internacional, así como en relación a su incorporación en los sistemas nacionales de derecho. Con este tipo de indicadores se podrían analizar los informes narrativos y deberíamos ser capaces de identificar las responsabilidades de cada sujeto relacionado con la implementación de los derechos humanos.

Los indicadores procesales nos permitirán analizar el respeto y cumplimiento de los derechos humanos en la realidad. Para ello consultaremos las bases de datos de denuncias, violaciones de derechos humanos y problemáticas que hayan surgido, a partir de informes, de seguimiento de noticias y de eventos donde podamos recopilar información y analizaremos también los informes jurídicos realizados por expertos nacionales e internacionales sobre la práctica de los derechos humanos en la región donde se realiza el proyecto o en relación a los grupos sociales con los que trabajemos, a partir de investigaciones que se hayan realizado recientemente.

Por último, los indicadores de resultados nos permitirán medir los resultados obtenidos por el proyecto, a partir de su comparación con las bases de datos y las investigaciones que tengamos sobre las situaciones anteriores a la realización del proyecto y según la medición, tanto de los impactos positivos como negativos que haya provocado la realización del proyecto<sup>115</sup>.

Respecto a los indicadores existe también cierta diversidad de propuestas y planteamientos. Si bien es cierto que, en materia de derechos humanos, no se han concretado tanto como en el ámbito de la CID, no deja de ser menos cierto que se han realizado muchas aportaciones, propuestas con fuertes niveles de concreción en indicadores, que nos permiten valorar la aplicación de un Enfoque Basado en Derechos Humanos.

Por ejemplo, la propuesta de indicadores que preferimos en nuestro informe este informe suele ir acompañada en muchas ocasiones por indicadores cualitativos –cuando analizan concepciones e interpretaciones de individuos o grupos- y cuantitativos, cuando miden aspectos externos visibles y cuantificables. A nuestro entender, la propuesta que recogemos –indicadores estructurales, procesales y de resultados– es una propuesta bastante completa, que refleja claramente los distintos momentos y fases que se dan en una acción o proyecto trabajado desde el Enfoque Basado en Derechos Humanos.

---

<sup>115</sup> UNDP, *Operationalizing ... Op. Cit.* p. 38. También en Oficina del Alto Comisionado...*Op. Cit.* 30. CECCHINI S., “Indicadores ODM y derechos Humanos en América Latina. ¿Tan lejos tan cerca?” CEPAL, 2007. Inédito.



En cualquier caso, la clave para el desarrollo de indicadores sobre dicho Enfoque, reside en los principios que regulan y condicionan su aplicación, así como en el objetivo fundamental que persigue una evaluación del Enfoque Basado en Derechos Humanos. No es otro que evaluar los resultados de las acciones y el nivel de transformación generada. Por lo tanto, para establecer unos indicadores al servicio del Enfoque Basado en Derechos tenemos que desarrollar parámetros de resultados objetivamente medibles, que nos permitan analizar el grado de cumplimiento y aplicación de los principios planteados.