



Ponencias

DERECHOS HUMANOS Y COOPERACIÓN

El Enfoque Basado en Derechos Humanos (EBDH) y la Cooperación. Una mirada crítica sobre sus fundamentos

Víctor Abramovich

Consultor de la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

Ex miembro de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos

Primero

En esta breve ponencia propongo examinar tres objetivos directos que se persiguen a través de la incorporación del Enfoque de Derechos Humanos en las estrategias de Cooperación para el Desarrollo en América Latina.

En primer lugar el cambio en la noción de desarrollo y en la concepción de Estado de derecho que presuponen los actores de la cooperación. En segundo lugar, el cambio en la concepción de las políticas sociales y el vínculo de ciudadanía promovido en las diversas estrategias de desarrollo. Por último, el giro en las estrategias de cooperación hacia el fortalecimiento de una red de actores sociales, políticos y académicos, que conforman una suerte de infraestructura institucional para la garantía y promoción de los derechos en la esfera local e internacional.

No pretendo profundizar en estos aspectos, sino presentarlos de una manera general, destacando que las líneas de cooperación para proyectos de desarrollo en América Latina, al incorporar un Enfoque Basado en la promoción de Derechos fundamentales, podrían sostenerse en las variadas redes y articulaciones de actores públicos y privados locales, activistas, profesionales, académicos, líderes sociales, que han desarrollado capacidades jurídicas, sociales y políticas para emprender procesos de movilización legal nacionales y transnacionales, por la ampliación de los derechos y la ciudadanía.

Al mismo tiempo, debería considerar como un objetivo prioritario, ampliar y diversificar esas redes transnacionales, para profundizar los procesos de demanda de derechos, lograr respuestas adecuadas de políticas públicas y mejorar la articulación de organizaciones y movimientos sociales con instancias estatales.

Segundo

Un primer objetivo directo de la incorporación del Enfoque de Derechos Humanos es contribuir a que los actores de las políticas de Cooperación para el Desarrollo partan de una noción amplia de estado de derecho y de un concepto integral de desarrollo al formular sus estrategias y programas.

El Estado de Derecho y la institucionalidad relevante para una estrategia de desarrollo no pueden quedar limitados al respeto de la seguridad jurídica, la previsibilidad de las reglas de juego, el respeto de las libertades civiles básicas y los derechos de propiedad, sino que comprende

también la garantía de los derechos sociales, culturales y la igualdad sustantiva.



El concepto de desarrollo no se agota en el crecimiento económico y la mejora de los indicadores sociales, sino que comprende las mejoras efectivas en el funcionamiento de la institucionalidad democrática, el respeto de los derechos humanos y la ciudadanía.

El denominado Enfoque de Derechos en las políticas y estrategias de desarrollo considera principalmente el Derecho Internacional de los Derechos Humanos como un marco conceptual aceptado por la comunidad internacional, capaz de ofrecer un sistema coherente de principios y reglas en el ámbito del desarrollo. Una guía comprensiva acerca de cómo debería realizarse el proceso de cooperación y asistencia, de las obligaciones de los gobiernos donantes y receptores, de la participación social en ese proceso, de la forma en que debería ser evaluada la asistencia, así como de los mecanismos de rendición de cuentas y responsabilidad que deberían establecerse a nivel local e internacional.

En tal sentido uno de los principales aportes de este Enfoque, es dotar a las estrategias de desarrollo de un marco conceptual explícito, del cual pueden inferirse elementos valiosos para pensar en los diversos componentes de esa estrategia: los mecanismos de responsabilidad, la igualdad y la no discriminación, la participación y el otorgamiento de poder a los sectores postergados y excluidos. Ese marco conceptual también contribuirá a definir las obligaciones de los Estados frente a los principales derechos humanos involucrados en una estrategia de desarrollo, tanto económicos y sociales como civiles y políticos.

De esta manera, un punto común en los diferentes marcos conceptuales es la adopción del principio de interdependencia entre los derechos civiles y políticos y los derechos económicos, sociales y culturales, aunque ciertamente no todos los marcos ponen el mismo énfasis en las diferentes categorías de derechos¹.

Esta ampliación del marco de derechos a los derechos sociales implica de alguna forma una ruptura con las concepciones liberales tradicionales, que plantean como únicos problemas institucionales relevantes para la vigencia del Estado de derecho, e incluso del Estado global de derecho, el respeto del orden público, las libertades individuales y la propiedad privada. Hay aquí una tensión no siempre advertida entre diversos significados de la noción de Estado de derecho entre los actores de la Cooperación para el Desarrollo.

Una visión conservadora apunta a limitar el concepto de Estado de derecho a la noción de seguridad jurídica y defensa del libre juego del mercado. Se puede comprobar, por ejemplo, en algunos documentos sobre el tema que emiten agencias como el Banco Mundial o el Banco Internacional para el Desarrollo. Esta concepción también expone preocupaciones por la debilidad de las instituciones democráticas y, en particular, de los sistemas de justicia, pero en el momento de fijar prioridades operativas apunta a las dificultades institucionales para asegurar la protección de inversiones y la propiedad privada.

Otra concepción más amplia del concepto de Estado de derecho incluye una noción de igualdad estructural o sustantiva que demanda del Estado protección de individuos y grupos subordinados, así como la tutela de derechos culturales, sociales y económicos, tanto derechos individuales como derechos colectivos².

¹ Así, por ejemplo el marco de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de la ONU desarrolla claramente obligaciones, metas e indicadores para los derechos económicos, sociales y culturales. También los trabajos de UNICEF pues la Convención sobre los Derechos del Niño no establece distinciones entre derechos civiles y políticos y derechos económicos, sociales y culturales. El marco conceptual de DFID, por otro lado, si bien menciona con frecuencia derechos económicos, sociales y culturales, se organiza en base a tres ideas centrales: Inclusión, Participación y Cumplimiento de Obligaciones, sin ordenar la estrategia en función de derechos en particular. Los derechos referidos se plantean en relación a cada una de estas tres cuestiones.

² Sobre la ligera y la versión densa del Estado de derecho en los agentes de la cooperación: Rodríguez Garavito, César: *La Globalización del Estado de Derecho*, Un. de los Andes, Colección de Estudios CIJUS, Bogotá, marzo de 2009.



Esta concepción sustantiva del Estado de Derecho se fundamenta en la interpretación expansiva de los instrumentos internacionales de derechos humanos y de las Constituciones nacionales en los países de América Latina, que en distintas olas de reforma constitucional han consolidado la tendencia a ampliar el reconocimiento de derechos sociales y colectivos, ya sea en forma directa, o bien por la vía indirecta, de incorporar a sus ordenamientos constitucionales los principales tratados de derechos humanos.

Los tribunales constitucionales en América Latina han desarrollado a su vez una jurisprudencia activista sobre la protección de los derechos sociales como derechos positivos, que exigen la acción de prevención, protección y garantía de los Estados; un modo de asegurar un mínimo de bienestar material en contextos de profundas desigualdades. Esta jurisprudencia constitucional va en línea con la evolución de los estándares de derechos humanos en los sistemas regionales, como el Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

Esta visión amplia o densa del Estado de Derecho, y la concepción integral de desarrollo, conduce a la consideración en los marcos de la Cooperación de un núcleo de obligaciones negativas y positivas comunes a los derechos civiles, políticos, sociales, económicos y culturales, que se agrupan bajo tres niveles de obligaciones: de respetar, de proteger y de cumplir. Procura además ampliar la agenda de temas a los que se destinan fondos de cooperación, para abarcar aspectos institucionales y sociales relacionados con la situación de grupos estructuralmente discriminados.

En América Latina el concepto de derechos humanos ha sido pensado históricamente como un medio de imponer límites a las formas abusivas de uso del poder por el Estado, un decálogo de aquellas conductas que el Estado no debería hacer. No torturar, no privar arbitrariamente de la vida, no entrometerse en la vida privada y familiar de las personas, no discriminar. Esta concepción estuvo signada por la resistencia a las dictaduras militares en el Cono Sur en la década de los 70 y en Centroamérica en los 80.

En los últimos años, el cuerpo de principios, reglas y estándares que componen el Derecho Internacional de los Derechos Humanos ha fijado con mayor claridad no sólo las obligaciones negativas del Estado sino también un cúmulo de obligaciones positivas. Esto significa que ha definido con mayor precisión no sólo aquello que el Estado no debe hacer, sino también aquello que debe hacer, en orden a lograr una plena realización de los derechos civiles, políticos y también económicos, sociales y culturales.

En tal sentido, los derechos humanos no son pensados en la actualidad tan sólo como un límite a la opresión y al autoritarismo, sino también como un programa que puede guiar u orientar las políticas públicas de los Estados y contribuir al fortalecimiento de las instituciones democráticas y a cerrar las brechas de desigualdad y exclusión social.

En América Latina lo que entendemos por derechos humanos no es igual a lo que refería el término en tiempos de dictaduras y tampoco en la etapa de las transiciones a la democracia. Gradualmente se fue conformando una agenda amplia vinculada a los problemas derivados de la desigualdad y la exclusión social. Ello a partir de la constatación de que luego de procesos complicados de transición, las democracias latinoamericanas se encuentran seriamente amenazadas por el aumento sostenido de las brechas sociales y la exclusión de vastos sectores de la población de sus sistemas políticos y de los beneficios del desarrollo, lo que impone límites estructurales al ejercicio de derechos sociales, políticos, culturales y civiles.

Los problemas de desigualdad y exclusión se reflejan en la degradación de algunas prácticas institucionales y en el deficiente funcionamiento de los Estados democráticos, lo que produce nuevas formas de vulneración de los derechos humanos, muchas veces emparentadas con las prácticas de los Estados autoritarios de décadas pasadas.

Los sectores sociales bajo condiciones estructurales de desigualdad y exclusión son las víctimas principales de este déficit institucional, lo que se refleja en algunos conflictos paradigmáticos: la violencia policial marcada por el sesgo social o racial; el hacinamiento y la tortura en los sistemas carcelarios, cuyas víctimas habituales son los jóvenes de sectores populares; las prácticas generalizadas de violencia contra las mujeres, toleradas por las autoridades estatales; la privación de la tierra y de la participación política de los pueblos y comunidades indígenas; la discriminación de la población afro-descendiente en el acceso a la



educación y a la justicia; el abuso de las burocracias contra los inmigrantes indocumentados; los desplazamientos masivos de población rural en contextos de violencia social o política.

Tercero

La apelación a los marcos jurídicos de derechos humanos como guía orientadora de la formulación de políticas de Cooperación para el Desarrollo apunta a comprometer a las agencias de cooperación en el objetivo de restituir la relación entre derechos y políticas sociales, evitando el apoyo de la Cooperación Internacional a estrategias de desarrollo basadas en la formulación de políticas asistenciales, de institucionalidad precaria, carentes de sistemas de rendición de cuentas, y formuladas e implementadas sin adecuados mecanismos de participación ciudadana.

Así el Enfoque de Derechos considera que el primer paso para otorgar poder a los sectores excluidos es reconocer que son titulares de derechos que obligan al Estado. Al introducir este concepto se procura cambiar la lógica de los procesos de elaboración de políticas, para que el punto de partida no sea la existencia de personas con necesidades que deben ser asistidas, sino sujetos con derecho a demandar determinadas prestaciones y conductas.

Las acciones que se emprendan en este campo no son consideradas solamente como el cumplimiento de mandatos morales o políticos, sino como la vía escogida para dar cumplimiento a las obligaciones jurídicas, imperativas y exigibles, impuestas por los tratados de derechos humanos. Los derechos demandan obligaciones y las obligaciones requieren mecanismos de exigibilidad y cumplimiento.

Los derechos económicos, sociales y culturales reconocidos en los Tratados internacionales y las Constituciones nacionales, definen un marco para el desarrollo de políticas y servicios sociales del Estado. El reconocimiento de derechos impone al Estado obligaciones mínimas negativas, tales como la prohibición de restringirlos de una manera irrazonable o de implementarlos de forma discriminatoria.

En ocasiones, los derechos sociales imponen acciones positivas, por ejemplo brindar ciertas prestaciones o servicios a grupos sociales en situaciones de desigualdad estructural, organizar prestaciones básicas para cubrir necesidades de subsistencia, o servicios de educación, salud o de acceso a una vivienda.

También el deber de establecer regulaciones que impidan el abuso de las partes más poderosas en las relaciones contractuales entre particulares. Además, obligan a respetar ciertas reglas básicas de procedimiento, que inciden en la forma de organizar un servicio y en la gestión administrativa de los programas. De allí que el margen de discrecionalidad administrativa se acota si una política actúa sobre el campo de un derecho social.

El marco jurídico constitucional e internacional también inviste a los ciudadanos de un campo de poder para exigir como titulares de ciertos derechos fundamentales esos límites y esas prestaciones. El sistema jurídico dota a esos derechos sociales de mecanismos y procedimientos que funcionan como un sistema de garantías.

Esos derechos fundamentales en la mayoría de los sistemas jurídicos suelen regir también relaciones entre particulares, de modo que obligan a una función estatal de modulación de relaciones sociales desiguales, a través de intervenciones públicas en la esfera del mercado, en pos de alcanzar puntos de equilibrio.

Su modo de regulación presupone frecuentemente la existencia de vínculos contractuales desiguales y apunta a restablecer un balance de obligaciones en beneficio de la parte más débil; por ejemplo en las relaciones laborales, en las prestaciones privadas de salud, y en las relaciones de consumo.

Esto implica el reconocimiento de un “efecto horizontal” de los derechos sociales, que configura deberes de prestación a cargo de particulares de ciertos servicios sociales: salud, educación o servicios públicos básicos; modifica los principios de lectura e interpretación de los contratos; y obliga a fijar un sistema de garantías, que debe regir las relaciones entre esos prestadores privados y los usuarios o beneficiarios.



Por eso el reconocimiento de derechos como marco de las estrategias de desarrollo influye decisivamente en la institucionalidad de las políticas públicas, como en el modelo de procedimiento administrativo o en la forma de organizar el acceso, la prestación, la evaluación y control de los programas y servicios. Estos procedimientos, en la medida en que pueden determinar el acceso a prestaciones relacionadas con derechos fundamentales, deben cumplir también con ciertos requisitos mínimos de debido proceso que funcionan en definitiva como garantías del acceso a derechos. Plazos razonables, información adecuada, espacios de participación de los beneficiarios y usuarios, decisiones fundamentadas en los marcos legales, criterios objetivos y razonables de adjudicación, posibilidad de quejas o reclamos ante abusos o rechazos arbitrarios, adecuada notificación de las decisiones y los trámites, entre otras cuestiones.

Estos principios jurídicos influyen en la calidad institucional de ciertas políticas, pero además califican la relación de los ciudadanos con el Estado. Precisamente, la consagración constitucional de derechos sociales persigue, además de una función distributiva de bienes y de ingresos, el propósito de igualar las condiciones de ciudadanía a partir del reconocimiento de una igualdad de estatus entre los miembros de una determinada comunidad política. Esta relación igualitaria de estatus, más allá de la disparidad de ingresos, califica un modelo particular de Estado.

En efecto, el Estado social y democrático es el que asume la distribución de bienes básicos y el reconocimiento de un piso mínimo de igualdad, como base de su legitimidad y como condición para el desarrollo de su sistema político. La garantía de ciertos mínimos sociales es indispensable para alcanzar autonomía privada y pública y contribuye a crear las condiciones para el ejercicio de la representación política y la existencia de una esfera pública deliberativa, sin exclusiones basadas en las condiciones materiales de las personas y los grupos sociales.

De allí que no hay contradicción entre el reconocimiento de derechos y el ejercicio de la democracia representativa, sino que son precisamente esos derechos los que aseguran las posibilidades de la acción política y la deliberación democrática sobre un piso social igualitario.

En América Latina, el divorcio entre las políticas sociales y los derechos sociales constitucionales fue deliberadamente impulsado desde la acción de gobierno sobre la base de la inspiración liberal que orientó la década de los 90, al implementarse un proceso de precarización de derechos sociales por la vía legislativa y reglamentaria, que acompañó otro proceso caracterizado por la desinstitucionalización de las políticas sociales.

Los sistemas aún precarios de seguridad social vigentes en varios países de la región se fueron desmantelando gradualmente a partir de las reformas de flexibilización laboral y de privatización de los sistemas de previsión social.

En Argentina, por ejemplo, la idea del reconocimiento de derechos subjetivos de acceso a prestaciones sociales universales, en especial en el campo del empleo y la seguridad social, quedó sujeta a nuevas reglas jurídicas que condicionaron esos derechos a la disponibilidad de recursos financieros, en un escenario definido como de “emergencia económica y social”.

Estas reglas - si bien se justificaron en facultades extraordinarias y temporales de limitación de derechos en función de las necesidades del Estado en tiempos de emergencia y crisis - comenzaron a normalizarse como las nuevas reglas jurídicas del sistema de protección social, lo que condujo a un cambio en el paradigma de regulación.

Los derechos perdieron sus rasgos de identidad, se trastocó el alcance de las prestaciones en una tendencia regresiva impuesta sin controles administrativos de transparencia, ni controles judiciales de razonabilidad, ni contrapesos políticos parlamentarios. El sistema de protección social basado en derechos subjetivos y servicios universales, fue gradualmente reemplazado por políticas sociales focalizadas, dirigidas a la población indigente que quedaba por fuera del redil del trabajo asalariado. Estas políticas fueron concebidas para reconocer no derechos, sino beneficios asistenciales precarios, lo que dio a la administración pública un amplio margen de discrecionalidad y favoreció la manipulación y la arbitrariedad del Estado.

Es importante plantear que el desmantelamiento de las instituciones del Estado de bienestar no se



dio solamente por una limitación del alcance de las prestaciones o de los servicios - que es el aspecto que sale a debate con mayor frecuencia - sino por una transformación del alcance de los derechos afectados, y por consiguiente la precarización del vínculo jurídico entre el Estado y los beneficiarios de esos servicios.

Por ejemplo, el rezago de los derechos provisionales implicó una especie de expectativa tenue de obtener una jubilación cuyo monto quedaba sujeto a los vaivenes de las finanzas públicas, a través de procedimientos administrativos repletos de trampas y obstáculos que permitían incluso retrogradar sentencias firmes, e imponían la incertidumbre de nuevas limitaciones basadas en la regeneración interminable de escenarios de emergencia.

Los programas de transferencia de ingresos que sustituyeron en parte aquellas prestaciones, carecen de estabilidad y de certeza en sus prestaciones, no cuentan con espacios de participación, información y rendición de cuentas, y adolecen de mecanismos de garantía capaces de ser activados por los ciudadanos involucrados. De ahí que contribuyeran al deterioro progresivo de la posibilidad de ejercicio de la ciudadanía.

Cuarto

Por último, otro aspecto relevante del Enfoque de Derechos en la Cooperación para el Desarrollo es que apunta, además, a fortalecer lo que se ha denominado una “infraestructura internacional y nacional de derechos humanos”. Esto es la red más o menos articulada de organizaciones sociales e instituciones públicas, locales, nacionales e internacionales, capaces de favorecer una ampliación efectiva de los derechos y la ciudadanía.

Entendemos aquí la construcción de infraestructura como el esfuerzo de largo plazo para contribuir al desarrollo de una institucionalidad pública y social que permita mejorar el respeto de los derechos humanos. Es decir, incluye el apoyo brindado por la cooperación internacional para fortalecer organizaciones sociales relevantes en función a su capacidad de acción colectiva y su agenda en cada escenario local, mejorar sus estrategias de incidencia, promover a través del trabajo de las organizaciones donatarias cambios en instituciones públicas que garantizan derechos, tales como la justicia nacional e internacional y las políticas de los gobiernos y ayudar al desarrollo de un marco conceptual sólido para el trabajo en derechos humanos, una comunidad de ideas, a través de la investigación académica aplicada y la formación y educación en derechos humanos.

El concepto de infraestructura permite también medir con otra vara el impacto de los proyectos de financiamiento, porque apunta a objetivos estructurales y de mediano plazo, en los cuales deberían encuadrarse.

A partir de ese marco, el impacto de cada experiencia podrá ser vinculado no sólo con su resultado inmediato y directo, sino también con su aporte a un proceso de transformación social más amplio y complejo. El concepto de infraestructura remitirá al impacto de esas experiencias singulares y concretas en la construcción de activos institucionales que determinen procesos más profundos, de transformación social o política. Por ejemplo, un caso judicial puede otorgar derechos a una víctima pero al mismo tiempo puede incidir en cambiar la forma en que trabaja una organización de derechos humanos hacia el futuro, fortalecer la participación de la ciudadanía, cambiar la manera en que se aplica la ley y los procedimientos de decisión de los tribunales.

Esa experiencia concreta de litigio puede tener efectos coyunturales y también situar en su contexto algunos impactos en cambios estructurales. Igualmente, puede fortalecer o consolidar una infraestructura legal para la protección de derechos.

El concepto de infraestructura permite además vincular el trabajo de activismo con la configuración de un campo académico especializado que define y reelabora los conceptos e ideas que orientan y guían el trabajo en derechos humanos. A su vez, ese campo académico es influido por la práctica y por las ideas de los activistas en derechos humanos.

Es interesante observar que muchas organizaciones de derechos humanos han ido sofisticando sus estrategias y mejorando el nivel técnico de sus investigaciones e intervenciones.



Elas mismas producen conocimiento y debaten ideas, pero al mismo tiempo manejan conceptos que suelen estar definidos también en espacios académicos locales e internacionales, con los que tienen distintas modalidades de diálogo y relación.

Es indudable que la práctica de muchas organizaciones influyó en los estudios sobre justicia transicional y que muchos de esos estudios académicos impactaron al mismo tiempo en la práctica de las organizaciones; en especial respecto de los procesos políticos que se desarrollan en el Cono Sur. También son importantes los aportes teóricos sobre del derecho internacional de los derechos humanos y su aplicación a nivel nacional, así como sobre los complejos problemas institucionales del litigio de interés público y de reforma estructural, o la producción académica y los estudios de campo sobre violencia policial y seguridad pública, o el desarrollo de la teoría feminista y la igualdad de género, entre otros.

Los conflictos por violaciones de derechos que antes referimos - relacionados con la situación de grupos excluidos - han provocado también un giro en la dinámica de actuación y en el enfoque de las organizaciones sociales. Frente a este tipo de situaciones, las demandas sociales por derechos humanos tienden a ampliar el enfoque más allá de las víctimas individuales y de los casos particulares, para abordar también los contextos sociales e institucionales en que esos casos y conflictos se desarrollan y adquieren sentido.

Se advierte un mayor esfuerzo por abordar los “patrones estructurales” de discriminación y violencia contra grupos o sectores sociales determinados, y en demandar de los Estados no sólo la reparación de víctimas individuales, sino respuestas de “políticas públicas” transformadoras. Este giro estratégico tiene múltiples consecuencias en el movimiento de derechos en América Latina, aumenta los requerimientos de capacidad técnica y política, favorece el trabajo articulado en redes y coaliciones, la actuación en escenarios locales y transnacionales (escala múltiple) y complejiza la relación con los Estados³.

Así, por ejemplo, el movimiento de mujeres discute políticas de salud sexual y reproductiva y mecanismos de prevención de violencia y participación política. Los pueblos indígenas cuestionan proyectos de desarrollo que afectan sus tierras, territorios y recursos naturales y demandan mecanismos de consulta y participación adecuados en las estructuras del Estado, así como niveles de autogobierno. Lo hacen en algunos países andinos, participando activamente de las estructuras del Estado y de los procesos constituyentes. Algunas organizaciones de derechos humanos y movimientos sociales antirrepresivos, no sólo denuncian casos de violencia policial o carcelaria, sino que producen información y estadística, describen prácticas y participan de los debates sociales sobre límites y orientaciones de las políticas de seguridad pública.

El cambio de perspectiva apunta a incorporar al trabajo tradicional de denuncia de violaciones, una acción preventiva y de promoción capaz de evitarlas.

Si bien la articulación de los actores y movimientos sociales con las diversas instancias del Estado está atada a las características de los diferentes escenarios nacionales, se advierte una tendencia a complejizar las relaciones, y experiencias relevantes de articulación e incidencia social en políticas públicas.

El cambio de enfoque se produce también en los mecanismos de supervisión de derechos humanos, tanto a nivel universal como regional, que han procurado no sólo fiscalizar violaciones y reparar a las víctimas en casos particulares, sino también fijar un cuerpo de principios y estándares, con el propósito de incidir en la calidad de los procesos democráticos y en las estrategias de inclusión social.

A nivel regional, por ejemplo, la jurisprudencia y las interpretaciones de los órganos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos - tanto de la Comisión Interamericana como de la Corte - han incidido de manera decisiva en importantes reformas en el funcionamiento y la accesibilidad de los sistemas de justicia, en un mayor respeto de la libertad de expresión y el

³ Risse, Thomas y Sikkink, Kathryn: “The Socialization of International Human Rights Norms into Domestic Practices: Introduction”, en Risse, T. Ropp, S.C. y Sikkink, K., *The Power of Human Rights. International Norms and Domestic Change*, Cambridge Studies in International Relations, Cambridge University Press, UK, 1999, pp. 1-39. Sikkink, K.: “La dimensión Transnacional de los Movimientos Sociales”, en Jelin, E. (compiladora): *Más allá de la Nación: Las Escalas Múltiples de los Movimientos Sociales*, Libros del Zorzal, Buenos Aires, 2003, pp. 301-335.



acceso a la información pública, en la derogación de normas discriminatorias de las mujeres, en el reconocimiento de los derechos de pueblos indígenas a sus tierras ancestrales, en el deber de consulta y búsqueda de consentimiento frente a proyectos de desarrollo que pueden afectar recursos o territorios indígenas, entre otras cuestiones medulares para el desarrollo en nuestros países⁴.

Las organizaciones sociales se han valido de diversos foros y escenarios institucionales locales e internacionales, como el Sistema Interamericano de Derechos Humanos y el Consejo de Derechos Humanos de la ONU y los Comités, no sólo para denunciar violaciones y hacer visibles ciertas prácticas estatales cuestionadas, sino también para alcanzar posiciones privilegiadas de diálogo con los gobiernos o con aliados al interior de éstos, y para revertir las relaciones de fuerza, y alterar la dinámica de algunos procesos políticos. En ocasiones, esto ha facilitado la apertura de espacios de participación e incidencia social en la formulación e implementación de políticas y en el desarrollo de reformas institucionales.

Estas organizaciones sociales han incorporado con mayor frecuencia los estándares jurídicos de derechos humanos como parámetro para evaluar y fiscalizar acciones y políticas de los Estados y algunas veces para impugnarlas ante los tribunales nacionales o ante la opinión pública local e internacional.

Por lo demás, en la mayoría de los países de América Latina se observa un fuerte desarrollo de instituciones públicas abocadas a desarrollar políticas de igualdad y derechos humanos. No se trata de las instituciones más antiguas de defensa de derechos, como las Comisiones de Derechos Humanos o las defensorías del pueblo, que siguen cumpliendo un rol relevante. Más bien de agencias que funcionan en la órbita del gobierno, por lo general en los Ministerios de Justicia y en las Cancillerías, que tienen por función definir las posiciones del Estado en foros internacionales, defender al Estado ante tribunales internacionales de derechos humanos, y definir políticas y acciones para la prevención de violaciones, y la protección de derechos a nivel nacional, provincial o local.

Asimismo, políticas sobre reparación de graves violaciones de derechos humanos y políticas de archivos y de memoria en procesos de transición, políticas para observar prácticas de tortura y violencia policial, reducir la violencia familiar o la discriminación racial en el empleo o la escuelas públicas, promover asistencia legal y acceso a la justicia, facilitar la demarcación de territorios indígenas, dar seguimiento a poblaciones desplazadas, etc...

De a poco se ha ido configurando un campo específico de políticas públicas y una burocracia profesional en los gobiernos, con formación técnica y experiencia en este campo particular. Se favorece así, en ocasiones, mejores vínculos de articulación con la sociedad civil y los movimientos sociales.

Por lo tanto - como hemos expuesto brevemente - entendemos que una derivación lógica del Enfoque de Derechos en la Cooperación para el Desarrollo, conduce a orientar las estrategias de cooperación para apuntalar estas redes profesionales, políticas y académicas, que actúan en la esfera local y transnacional, como una infraestructura, que favorece la movilización social y jurídica por la ampliación de derechos y de ciudadanía.

⁴ Abramovich, Víctor: "De las Violaciones Masivas a los Patrones Estructurales. Nuevos Enfoques y Clásicas Tensiones en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos" en *Revista Sur/ Conectas*, Año 7, Nro. 11, marzo de 2010.