



Ponencias

NUEVAS DIMENSIONES Y CONTEXTOS PARA EL EBDH

Novedades, cambios y retos del EBDH en el marco de las políticas de Cooperación

ISI Argonauta

Consultora en Cooperación al Desarrollo y Derechos Humanos

La pobreza, la desigualdad, la exclusión social, la falta de desarrollo constituyen una violación de los derechos humanos. La Declaración Universal de los Derechos Humanos en su artículo 28 señala: “*Toda persona tiene derecho a que se establezca un orden social e internacional en el que los derechos y libertades proclamados en esta Declaración se hagan plenamente efectivos*”. Esto implica un compromiso de todos los Estados y de la comunidad internacional de adoptar las medidas necesarias para que todas las personas se encuentren en una situación económica, social y política en la cual puedan ejercer plenamente todos sus derechos.

En este contexto, surge la propuesta de incorporar el Enfoque Basado en Derechos Humanos (EBDH) en la Cooperación para el Desarrollo, que implica que el objetivo del desarrollo es la plena realización de los derechos humanos de todas las personas. De esta forma, la Cooperación fomenta un desarrollo basado en normas internacionales de derechos humanos consensuadas hace 60 años.

Para incorporar el EBDH en la Cooperación para el Desarrollo es necesario recuperar el concepto y el papel de Cooperación Internacional para el Desarrollo y de los Derechos Humanos; comprender la implicación y los aportes de esta nueva visión de la cooperación y tener imaginación para aplicarlos en cada caso, siempre siendo consciente del reto que supone la lucha por la defensa y promoción de los derechos humanos.

Riesgos

En el ámbito de la Cooperación para el Desarrollo puede dar la sensación de que se cambian los enfoques, las prioridades, y las líneas estratégicas sin un debate de fondo. Quizás esta sensación venga dada por la premura y la falta de tiempo para el debate y la reflexión. Esto nos lleva a la necesidad de adoptar estrategias o enfoques en las intervenciones de Cooperación, impuesto o propuesto por las agencias financiadoras o por la política pública de Cooperación del momento, sin que se haya realizado un proceso de asimilación por parte de los encargados de ejecutar las intervenciones. Esto hace que hablemos de “modas”. ¿Qué es lo que se lleva en cada momento?

Al igual que otros enfoques, este marco de referencia de los derechos humanos corre el riesgo de ser interpretado en esta clave, de nueva moda de la Cooperación, si se hace como un proceso de arriba hacia abajo y no en ambas direcciones. La asimilación y conocimiento de la fundamentación y concepción del EBDH son fundamentales por parte de todos los actores de la Cooperación. Así, evitaremos repetir errores de otros enfoques o transversales y no encontrarnos



que sólo es necesario ponerlo en una casilla para entrar al concurso de la subvención o ponerlo como una coletilla al final del título de la intervención.

Los derechos humanos para este marco de referencia son el objetivo del desarrollo y esto implica un cambio de mirada, que sólo puede alcanzarse con el conocimiento y la formación en los mismos. Estos procesos tienen un tiempo para cada uno de los actores que debemos respetar.

Se hacen necesarios más espacios para el debate y la reflexión y esto implica que actores como la Universidad deben ser lugares de encuentro, entre el ámbito de la teoría y la práctica, para avanzar conjuntamente en el diálogo y la pausa para la reflexión. La Universidad lleva muchos años trabajando en la formación y la investigación sobre la Cooperación para el Desarrollo y los derechos humanos, sin que se haga una divulgación amplia sobre sus resultados, que reviertan en una mejor calidad de la ayuda.

Que los distintos actores de la Cooperación no armonicen y coordinen sus trabajos, va en detrimento de las mejoras que se demandan y si no se produce un cambio en las relaciones los riegos continuarán siendo altos para el trabajo con este marco de referencia.

Retos

La incorporación del EBDH en la práctica ha puesto de manifiesto la necesidad de realizar cambios, tanto en las formas de trabajar con los países, las contrapartes y los beneficiarios, como en la propia fundamentación y concepción de la Cooperación.

Los cambios siempre generan dificultades en su incorporación, pero son necesarios si queremos avanzar y alcanzar con las intervenciones de Cooperación los procesos deseables en este ámbito de trabajo. Esto implica mirar el cambio como posibilidad y no como dificultad, lo que necesariamente nos demanda ideas y apuestas para superarlos.

Relacionados con los derechos humanos

Los Derechos Humanos como marco conceptual y lenguaje común para el entendimiento, deberían poder ser aplicados en todos los contextos, por todos los actores y en todas las instancias y sectores en los cuales se desarrollan las acciones de Cooperación al Desarrollo.

Sin embargo, dado que cualquier visión fundamentada en los derechos humanos pasa por entender también su carácter político, cabe preguntarse por las tensiones que pueden producirse al situar principios y valores de derechos humanos en acciones de proyectos de Cooperación al Desarrollo.

Evidencian además la diversidad ideológica, filosófica, política, cultural y temporal del lenguaje de los derechos en los países del mundo y una vez más el impacto de fenómenos como la pobreza, la globalización, la asimetría de poder, los modelos económicos y las teorías de desarrollo en la formulación de propuestas.

Por otro lado, no todas las instituciones que trabajan en Cooperación para el Desarrollo consideran que el desarrollo debe estar basado en los derechos humanos. En ocasiones, nos hemos encontrado con instituciones que consideran que los derechos humanos son un producto occidental que no tiene nada que ver con muchas culturas y, por tanto, se ven con una imposición de Occidente

El EBDH supone asumir los valores, principios y normas de los derechos humanos como base del desarrollo, no como un resultado occidental, sino como un marco común ético y jurídico de todas las personas y sociedades.

¿Los contenidos de los derechos se aplican de manera universal o dependen de un contexto cultural determinado?



La respuesta a este interrogante tiene que ver con la compleja y debatida relación entre la universalidad de los derechos y el relativismo cultural. No obstante, la interculturalidad explícita en el lenguaje de derechos es una apuesta por el diálogo, que interpela las tradiciones culturales y dónde es posible la crítica de cada tradición.

La universalidad de los derechos es una construcción histórica y cultural que se dinamiza con el paso del tiempo y que debe incorporar la experiencia regional y local en los acuerdos y consensos mundiales para determinar los mínimos vitales humanos.

El reto entonces será armonizar la universalidad de las normas y lineamientos de los derechos humanos con la pluralidad multicultural de las personas y contextos donde son puestas en acción las propuestas de desarrollo.

¿Derechos humanos: aplicación individual o colectiva?

El segundo debate tiene que ver con la naturaleza y el modo de detentar los derechos respecto de si son de aplicación individual o colectiva. Aunque el verdadero titular de los derechos fundamentales es la persona humana, puede serlo desde dos dimensiones:

- Como persona individual.
- Como persona que forma parte y por tanto está integrada en colectividades o agrupaciones humanas.

Allí se presenta una nueva tensión de elección, inscrita en las posturas propias teóricas del liberalismo y del comunitarismo. Mientras para la doctrina liberal los derechos humanos tienen como objetivo reconocer y garantizar las libertades individuales, porque son ellas las que aseguran a cada ciudadano la posibilidad de determinar cuáles son sus bienes preferentes, el comunitarismo rechaza esta postura y la considera una abstracción sin fundamento en la realidad, en tanto existe una limitación al goce de los derechos derivadas del derecho de otros a gozar de los mismos u otros derechos.

El reto es aclarar el modo en que la dimensión individual y la colectiva deben acoplarse en los proyectos con este enfoque. Será necesario profundizar en este debate y comprender la relación en la teoría y gestionarla en la aplicación práctica.

¿Las obligaciones son solamente de los Estados o están otros actores involucrados en el cumplimiento de este deber?

El tercer punto de discusión refiere al hecho de si en los proyectos con este enfoque, los derechos humanos deben obligar a actores no estatales a su respeto, garantía y protección o solamente el titular de la obligación es el Estado.

En muchas Constituciones y normas de diversos Estados se consagra el principio de corresponsabilidad o concurrencia, que asegura la participación y responsabilidad de la familia, de los órganos locales de gobierno y de la sociedad civil; por ejemplo, en la atención de las niñas y niños y en el ejercicio de sus derechos.

Refieren que es primordial la participación y el involucramiento de una gran variedad de actores con algún poder de influir en una situación determinada, tanto para analizar las causas de los derechos vulnerados como para proponer soluciones, aunque afirman la obligación de los Estados.

Los padres, por ejemplo, deben proporcionar afecto, cuidado, techo digno y educación entre otros derechos a sus hijos, pero cuando un grupo de personas o de familias no puede ejercer los derechos el Estado debe asumir su obligación y hacer efectivos estándares mínimos relativos a los mismos.



En esa línea, el reto en un proyecto, será indagar por todos los actores, instancias y sectores que pueden responder en los Estados, para asegurar los derechos de todos los ciudadanos y garantizar que los resultados esperados pueden llegar a ser una realidad para las personas que hoy viven en situación de pobreza o indigencia.

¿Habrá que establecer una jerarquía en la aplicación de los derechos o prevalece la indivisibilidad de los mismos?

En esta situación surgen nuevos interrogantes ¿Un proyecto con este enfoque debe considerar todos los derechos? ¿Debe establecer una jerarquía entre ellos?

Afirmar la indivisibilidad de los derechos humanos es dar una respuesta precisa a ambas preguntas: si bien un proyecto puede estar orientado a mejorar las condiciones de salud de una población o por el contrario fortalecer la libertad política, no es posible establecer jerarquías en aras a cumplir el objetivo, si en ese proceso se ignoran o se vulneran otros derechos.

Sin embargo, la incorporación de los principios de indivisibilidad e interdependencia de los derechos humanos en las intervenciones de Cooperación, supone dificultades prácticas a la hora de concretar una acción. Las organizaciones pueden encontrarse frente al dilema de si pueden o no pueden priorizar un derecho sobre los demás. Si lo hacen como incorporar estos principios en su intervención.

Relacionados con la dinámica de la Cooperación

Mejorar la coordinación entre instituciones y organizaciones que realizan intervenciones de Cooperación para el Desarrollo. El EBDH incorpora una visión holística de la realidad a través de los principios de interdependencia e indivisibilidad de los derechos humanos y la asignación de roles, que necesariamente sólo puede abordarse mejorando la coordinación entre las instituciones que trabajan en Cooperación.

Además, la multiplicidad de intervenciones relacionadas con el mismo derecho y la misma población en un contexto determinado no es algo ajeno entre las instituciones y organizaciones de Cooperación; lo que implica multiplicar recursos económicos y humanos, que no se conocen y que en muchos casos compiten, es decir, una mayor ineficacia de la Cooperación y de sus recursos, siempre escasos y limitados.

Procesos. Incorporar a las intervenciones de Cooperación para el Desarrollo el EBDH necesariamente nos lleva a hablar de procesos. Esto implica cambios en la concepción de los tiempos que hasta este momento se han marcado en las intervenciones. Apoyar procesos de construcción de ciudadanía y de construcción de voluntad política no tienen resultados visibles ni fácilmente medibles en el corto y medio plazo, sino en el largo plazo. Además, necesitan de la coordinación y armonización de las distintas instituciones y organizaciones, para poder alcanzar su objetivo.

Trabajo sectorial. Las políticas de cooperación en su espíritu de mejorar la eficacia diseñaron una cooperación sectorializada, que debía generar instituciones y organizaciones especializadas en cada uno de los sectores. Los principios de universalidad, interdependencia e indivisibilidad de los derechos humanos sobre los que se fundamenta el EBDH chocan de golpe con la sectorización de los servicios declarada en las políticas de cooperación.

“Vicios” donantes, beneficiarios. La Cooperación ha cubierto durante demasiado tiempo las necesidades de grandes grupos de población que se han “acostumbrado” a recibir por parte de la Cooperación lo que debería ser cubierto por sus Estados. Esto ha supuesto que algunos Estados continúen sin asumir sus obligaciones de respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de



sus ciudadanos. El reclamo no se hace al Estado, sino a las organizaciones de cooperación, aprendiendo a vivir con lo mínimo, y manteniendo las mismas situaciones durante décadas.

Contenido, conceptos. La interiorización de los valores, principios y normas de los derechos humanos por los distintos actores de la Cooperación es fundamental para la identificación y concepción de la intervención desde esta fundamentación teórica. Esto significa que no es un método o una técnica dada, sino que su incorporación implica la apropiación de los valores y principios de los derechos humanos para las personas con las que se van a desarrollar las intervenciones. Esto lleva necesariamente a la reconceptualización de algunos conceptos que hoy en día se manejan en la Cooperación.

Utilización de los DDHH. El contenido de los derechos humanos es amplio y con un gran desarrollo normativo. Desde la firma de la Declaración Universal, tanto el contenido de los derechos como el desarrollo e incorporación de nuevos derechos no ha parado de crecer. Sin embargo, el conocimiento de este contenido y su utilización por parte de las organizaciones e instituciones de cooperación para el desarrollo ha sido limitado.

Las razones son varias. Por un lado, la histórica separación entre el trabajo de organizaciones de desarrollo y organizaciones de derechos humanos. Por otro, el arduo trabajo que supone conocer el amplio contenido de los derechos y toda la normativa internacional.

Tendencia al trabajo con homólogos. El sistema de Cooperación para el Desarrollo está acostumbrado a trabajar con homólogos; las ONG con ONG; los gobiernos con los gobiernos. Sin embargo, el EBDH implica que las intervenciones de cooperación incorporen tanto a titulares de derechos como a titulares de obligaciones. En la práctica, esto significa que, por ejemplo, las intervenciones de ONG deberán trabajar no sólo con los titulares de derechos, sino también con los de obligaciones, lo que supone algunas dificultades.

Además, es necesario incorporar al trabajo de la cooperación a otras instituciones tanto públicas como privadas, creando foros y plataformas en las que colaboren instituciones y organizaciones de distinta naturaleza (universidad, empresa). Implicar a los titulares de responsabilidades en esa construcción y ejercicio de los derechos humanos.

Expectativas de los financiadores. A la hora de definir las líneas estratégicas o las intervenciones, las expectativas de los financiadores tienen un fuerte peso en la toma de decisiones. Por esto, es fundamental para la incorporación del EBDH que las instituciones que financian la Cooperación participen del proceso, porque sus expectativas en cuanto a resultados, financiación y tiempos debe adecuarse a los procesos que implica la inclusión de intervenciones diseñadas con esta fundamentación.

No entendemos que pueda darse la incorporación de este marco de referencia si no se hace un trabajo paralelo entre las instituciones que financian y las organizaciones que realizan las intervenciones de cooperación. Asimismo, las políticas públicas de cooperación deberían tener una revisión en la que deberían participar los diferentes actores de la Cooperación, para poder acercarlas más a la cooperación que podríamos tener bajo esta fundamentación.

Relacionados con su aplicación práctica

Realidades muy distintas. En algún momento hablábamos que no había recetas para trabajar el EBDH en los distintos contextos en los que desarrollamos las intervenciones. Resulta muy complejo establecer cómo incorporar el EBDH en contextos complejos donde los derechos humanos no son un marco de referencia; donde el concepto del tiempo, los procesos o el valor de la vida es muy distinto: o donde existen valores culturales contrarios a los derechos humanos.

Es esencial realizar una identificación previa en la que podamos contar con una alta participación de todos los titulares de derechos, obligaciones y responsabilidades, cuya implicación en la intervención esté prevista. Igualmente, algunos de los elementos indispensables



para poder formular una intervención adecuada a la fundamentación señalada serán un análisis de contexto y de causas de la vulneración del derecho.

Instituciones gubernamentales débiles. El trabajo con la institucionalidad pública de un país en el que se está desarrollando una intervención de Cooperación puede presentar diversas dificultades. Desde el EBDH se entiende que estas instituciones no están asumiendo sus obligaciones con relación a los titulares de derechos, porque no cuentan con las capacidades suficientes o necesarias para cumplirlas.

Sin embargo, en algunos casos donde la institucionalidad pública no es un referente o tiene características específicas, como pueden ser países musulmanes, o países africanos, se plantea un reto trabajar con este enfoque. También se plantea cómo podemos incorporar al trabajo a unas instituciones corruptas.

Por otro lado, el papel que en algunos casos ha jugado la Cooperación ha sido sustituir el papel del Estado y dar respuesta a las necesidades que en ese momento no estaba cubriendo. En cierta medida, esta respuesta profundiza aun más la debilidad de la institución, por lo que entendemos que el papel de la cooperación debe ser el de contribuir a mejorar las capacidades (entendiendo la capacidad desde su definición más amplia) de la institucionalidad y ser puente entre los titulares de derechos y los titulares de obligaciones, y no responder a la debilidad con el ejercicio del rol del Estado.

Dificultad en identificar TO. Entendemos que aplicar este marco de referencia en un contexto en que las instituciones públicas son débiles puede tener mayores dificultades. Esta debilidad se manifiesta en que los titulares de derechos no tienen a quién exigir sus derechos frente al poder de otros actores, como empresas transnacionales, cambios en las políticas por los cambios de gobierno o falta de asunción de competencias por los procesos de descentralización de los Estados. Esto implica un reto a la hora de identificar con quién es necesario trabajar para dejar las capacidades instaladas necesarias para la contribución al ejercicio del derecho.

Falta de voluntad política. La voluntad política de las instituciones en el desarrollo de políticas públicas de los derechos humanos puede ser limitada en gran parte de los contextos en los que trabaja la Cooperación. Esto implica que los países tienen firmados los tratados, convenios y toda la normativa internacional que desarrolla los derechos humanos, pero ésta no se lleva a la práctica. Es necesario conocer los motivos por los que no se están desarrollando esas políticas y analizar cada situación para intentar dar respuesta en esa labor de intermediación, en la que analizar dónde se puede aportar y conseguir una mayor incidencia para el cambio en la intencionalidad de la política pública en el desarrollo de los derechos humanos.

Relacionados con aspectos técnicos

Importancia de los procesos. La rigidez de las intervenciones de Cooperación en su diseño y planificación dificultan incorporar procesos de fortalecimiento de capacidades humanas y de las capacidades de las instituciones públicas, que dependan de un cambio en las propias forma de hacer de las personas y de las instituciones. Trabajar con procesos implica ver las intervenciones en el medio y largo plazo, ya que los cambios tanto en las personas como en las instituciones necesitan de un tiempo de asimilación, formación y puesta en práctica de las capacidades desarrolladas o adquiridas.

Definición de los indicadores. Tener un sistema de información que nos permita medir el grado de cumplimiento del ejercicio del derecho, así como el grado de cumplimiento de las obligaciones, no es una tarea fácil ni alejada del debate que ya existía sobre cómo debemos medir el ejercicio de los derechos humanos. En una intervención con EBDH, tenemos que conocer una serie de datos que nos permitan hacer el seguimiento y la evaluación de la intervención, para lo que es necesario elaborar una línea base, con datos del contexto y los titulares que participan en la



intervención. Además de encontrarnos con los mismos problemas que vemos a la hora de elaborar indicadores de desarrollo (fiabilidad, objetividad...) nos encontramos con el debate de no tener claridad sobre en qué debemos centrar la medición para estas intervenciones: no nos estamos centrando en las violaciones de derechos humanos, sino en el ejercicio y cumplimiento del mismo.

Herramientas: marco lógico, formularios. Al conocer el EBDH, algunos de los profesionales de la Cooperación han planteado que las herramientas que existen actualmente para la planificación de proyectos y los propios formularios de las agencias financiadoras dificultan en gran medida la incorporación del EBDH en sus intervenciones. Sin embargo, las herramientas y formularios nos sirven para trasladar nuestro análisis de la realidad, nuestra visión del desarrollo y la definición de nuestras intervenciones. De esta forma, si en estos puntos tenemos incorporado el EBDH las herramientas que actualmente utilizamos no pueden suponer una dificultad.

Bibliografía

Asociación para los Derechos Humanos de España e ISI Argonauta: *Enfoque basado en DDHH y Cooperación Internacional para el Desarrollo: Documentos para el debate*, en I Jornadas Internacionales, Madrid 2008.

Fernández, Celia Fernández (coord.): *Marco Teórico para la aplicación del Enfoque Basado en Derechos Humanos en la Cooperación para el Desarrollo*. Catarata, 2009.

Intermón Oxfam: *Guía Conceptual y de recursos para utilizar los derechos humanos en las acciones de desarrollo*, 2006.

Oficina Alto Comisionado de las NNUU para los DDHH (OACDH): *Preguntas frecuentes sobre el enfoque de derechos en la cooperación para el desarrollo*, Nueva York y Ginebra, 2006.

Organización de las NNUU para la Educación, la Ciencia y la Cultura. (UNESCO) y UNICEF: *Un enfoque de la educación para todos basado en los derechos humanos. Marco para hacer realidad el derecho de los niños a la educación y los derechos en la educación*, 2007.

Pons Rafols, Xavier (Coord.): *La Declaración Universal de los Derechos Humanos: Comentario artículo por artículo*. Icaria Antrazyt, 2006.

Save the Children: *Programación de los Derechos del Niño. Cómo aplicar un Enfoque de Derechos en la programación*. Suecia, 2005.

Theis, Joachim: *Promoting Rights-based approaches. Experiences and ideas from Asia and the Pacific*, 2006.

UNDP: *Indicators for Human Rights based approaches to development in UNDP programming: A user's Guide*, March 2006.

Vidal-Beneyto, José (ed.): *Derechos Humanos y diversidad cultural. Globalización de las culturas y derechos humanos*. Icaria-Antrazyt, 2005.



Wolf, Maribel (ed.): *Las exigencias de la sociedad civil. La responsabilidad del Estado*. Icaria-Antrazyt, 2007.