



## Ponencias

### NUEVAS DIMENSIONES Y CONTEXTOS PARA EL EBDH

---

#### **Nuevos espacios o viejas dinámicas del EBDH en la Cooperación Internacional al Desarrollo**

*Mikel Berraondo López*  
*Coordinador del Aula de Derechos Humanos de IPES Elkarte*

#### **Nota introductoria**

A pesar de la relativa novedad del EBDH y de las innovadoras metodologías que se están proponiendo últimamente, la cuestión de los Derechos Humanos, la Cooperación y el Desarrollo no tiene nada de nueva y lleva ya muchos años estancada en los mismos parámetros. Quizás en los últimos años ha recobrado cierto protagonismo, cuando la Cooperación Internacional ha realizado una fuerte reflexión crítica y autocrítica sobre los impactos y resultados que ha producido desde que se generó toda la tarea de la Cooperación Internacional para el Desarrollo.

Gracias a esta atención prestada, el discurso de los derechos humanos ha recobrado una presencia importante, que nunca debió perder, para garantizar la materialización de las transformaciones políticas, sociales, económicas y jurídicas. que siempre ha planteado la Cooperación Internacional para el Desarrollo.

Curiosamente, este nuevo proceso de integración de los derechos humanos y la Cooperación Internacional para el Desarrollo ha sido liderado en sus primeros momentos desde agencias especializadas del sistema de Naciones Unidas, como el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), que han desarrollado propuestas metodológicas para poner en práctica el EBDH dentro de los ámbitos del desarrollo<sup>1</sup>.

Por lo general, las discusiones se centran siempre en las actitudes “políticas” que exigen los compromisos relacionados con la práctica de los derechos humanos en la Cooperación Internacional al Desarrollo y que, habitualmente, no se dan ni en las agencias donantes ni en los países receptores de la ayuda. También se centran los debates en encontrar la metodología perfecta que permita sortear cuantos obstáculos se presentan al incluir el ejercicio de los derechos humanos entre las acciones y objetivos de nuestra Cooperación Internacional para el Desarrollo. Y, por supuesto, los debates tratan de reducir la abstracción que rodea el ejercicio de los derechos humanos en muchas metodologías del desarrollo, asumiendo conceptualizaciones concretas y posicionamientos institucionales comprometidos con el ejercicio de los derechos humanos y las consecuencias que plantean.

Se discute mucho sobre las ventajas o inconvenientes de una u otra metodología; de la aproximación que como organización realizamos a los derechos humanos; de los compromisos políticos que estamos dispuestos a aceptar o de las contradicciones de los programas oficiales de desarrollo que hablan de desarrollo a partir de un EBDH, por un lado. Igualmente, para promover,

---

<sup>1</sup> Ver <http://hrbaportal.org>



por otra parte, el trabajo de las corporaciones transnacionales como actores de la Cooperación Internacional para el Desarrollo<sup>2</sup>.

En definitiva, reproducimos siempre las viejas dinámicas de la discusión teórica y nos damos consejos a nosotros mismos, equiparando todo lo relacionado con el EBDH en el mismo nivel de todas aquellas propuestas, simplemente metodológicas, como puede ser la del marco lógico, que se utilizan habitualmente en las dinámicas de la Cooperación Internacional.

En este contexto, podríamos considerar que, para defender realmente el EBDH y lo que persigue - mucho más allá de convertirse en una más de las múltiples metodologías que se manejan en la Cooperación Internacional al Desarrollo - debemos hacer el esfuerzo de romper con estos debates metodológicos y priorizar otros, después de tener claros los compromisos políticos y las metodologías de aplicación que tenemos a nuestra disposición para trabajar en la Cooperación a partir del EBDH. Es decir, nuevas discusiones que nos conduzcan al ámbito de la aplicación; de la experiencia práctica; de la implementación de los derechos y, a partir de ahí, a un escenario de intercambio de experiencias. Gracias a todo el desarrollo que se ha generado alrededor del EBDH durante los últimos años, las principales dudas y los principales obstáculos ya han sido resueltos y no nos queda nada más que pasar a la aplicación del EBDH y al aprendizaje desde el intercambio de experiencias.

### **La clave de la aplicación: la transformación**

A partir de generar procesos de aplicación del EBDH nos encontraremos con todos los cambios que se plantean en las diferentes metodologías de aplicación del enfoque y generaremos, por fin, el proceso de transformación que se tiene que crear como consecuencia de interpretar la Cooperación desde la óptica de los derechos humanos. Entre los cambios que nos encontraremos podemos destacar cambios políticos y sociales, cambios jurídicos y cambios metodológicos importantes.

### ***Cambios políticos /sociales***

En este ámbito debemos ser conscientes del cambio de paradigma que exige el EBDH en las relaciones con las autoridades locales, provinciales y nacionales; así como con los actores sociales y entre las contrapartes. Respecto a los gobiernos y autoridades locales, el cambio es importante, ya que si bien hasta la fecha las teorías clásicas de la Cooperación mantenían como una virtud de las ONGD su capacidad de pasar desapercibidas, adquiriendo perfiles de imparcialidad ante la política interna del país o de la región donde trabajaran; a partir del EBDH, esta situación se invierte completamente. De la promoción de la no injerencia y la imparcialidad pasamos a un compromiso con la transformación política, que nos lleva a posicionarnos claramente a favor de los derechos humanos y a requerir su garantía y respeto a todos los actores, estatales o no estatales, internacionales o locales, con los que tenemos que relacionarnos para cumplir con nuestro proyecto, lo cual nos obliga a asumir una posición política parcial muy clara a favor de los derechos humanos.

Esto nos obliga a potenciar la relación con las autoridades locales y nacionales y a generar una estrategia de incidencia, siempre ligada con el proyecto que estamos realizando. A través de ella podemos realizar ese trabajo de exigencia en materia de derechos humanos. Deberemos desarrollar nuevas capacidades e incluir nuevas actividades en nuestros proyectos; por ejemplo, la promoción de diálogos institucionales, las actividades de difusión y sensibilización con

---

<sup>2</sup> El actual plan director de la Cooperación Española introduce fuertemente el EBDH y, por primera vez, incluye a las corporaciones transnacionales entre los actores que promueven y realizan la Cooperación Internacional para el Desarrollo.



autoridades, la capacitación de actores públicos...etc...Con todas estas acciones potenciaremos también la transformación de los modelos políticos y promocionaremos la descentralización.

Consecuentemente con lo anterior, las relaciones sociales entre los diferentes actores también se transformarán y las ONGD sufrirán un cambio importante en el protagonismo que tradicionalmente han asumido siempre, en beneficio de las contrapartes locales y de las poblaciones beneficiarias, que pasarán a llamarse titulares de derechos y cuyo protagonismo y empoderamiento de los procesos será fundamental.

En este proceso de transformación los titulares de los derechos – antiguamente denominados población beneficiaria - partirán de unos parámetros de participación totalmente diferentes, que les llevará a empoderarse de los procesos; marcar los ritmos de transformación y realizar los proyectos. Las ONGD pasarán a ocupar un segundo plano, apoyando y acompañando los procesos de los titulares de derechos, pero siempre desde el respeto a los caminos que dispongan emprender éstos. Perderán protagonismo en la toma de las decisiones y en la ejecución de las actividades de los proyectos y tendrán que refundar sus relaciones con los nuevos titulares de derechos, potenciando su capacidad para asumir este nuevo rol de titulares de derechos.

Entonces, podremos hablar de nuevas formas de participación, basadas en la co-participación y en la co-operación real entre los diferentes actores que intervengan en un proyecto. La participación de los titulares de derechos se convertirá en una de las claves importantes de los proyectos realizados a partir del EBDH, ya que será una de sus señas de identidad, así como una de las principales diferencias con metodologías de la Cooperación planteadas desde enfoques asistencialistas.

En relación con la mayor visibilización de los titulares de derechos, la Cooperación con EBDH prestará especial atención a la realidad y problemáticas de aquellos grupos sociales que siempre han sufrido más problemas con el ejercicio de sus derechos humanos. Especialmente importante será la visibilización de las mujeres y los procesos de empoderamiento y ejercicio de derechos que realizarán utilizando los instrumentos y mecanismos de la Cooperación Internacional. Las mujeres tendrán más espacios de co-participación y sus problemáticas con respecto al ejercicio de los derechos humanos serán atendidas desde el mismo momento en que ellas, como titulares de derechos, decidan priorizar dentro de los procesos de transformación el fin de la discriminación y de las violaciones de derechos humanos contra las mujeres.

Igualmente, podremos hablar de nuevos espacios de movilización a través de estrategias de ejercicio y reivindicación de derechos, que volverán a plantear reivindicaciones políticas claras, buscando los procesos de transformación necesarios para potenciar el ejercicio de los derechos humanos. Se recuperarán estrategias de resistencia y acción social como formas de presión y de transformación. Pero no sólo en los países receptores de la ayuda, sino también, con fuerza, en los países, de manera que se generen procesos de incidencia, e incluso de denuncia, ante las prácticas de las agencias nacionales de cooperación que puedan ser contrarias al EBDH y, asimismo, contradictorias con los documentos marcos establecidos desde los Gobiernos para la Cooperación Internacional. En el caso de España, el Plan Director de la Cooperación, los Planes Directores autonómicos y los Marcos de Asociación entre la AECID y los países prioritarios. En este sentido, una cuestión fundamental que habrá que exigir con fuerza en los países donantes será la coherencia entre las políticas y planes de acción con los programas de ejecución.

### ***Cambios jurídicos***

Si utilizamos el EBDH como fundamento de la Cooperación Internacional para el desarrollo y, por lo tanto, introducimos el discurso de los derechos humanos entre sus elementos, nos encontraremos con un cambio sustancial en la justificación que utilizan los propios Estados para



realizar la Cooperación y que ya utilizaron allá por los años 70 para iniciar sus programas de Cooperación con los países menos desarrollados.

A partir de ahora, ya no hablamos de la Cooperación Internacional que deciden realizar los Estados, sino de la que están obligados a realizar, en virtud del Derecho Internacional de los Derechos Humanos y de los Tratados Internacionales. Por lo tanto, no se trata de mencionar una Cooperación Internacional voluntaria de los Estados, sino de una Cooperación Internacional obligatoria, donde quepa la generación de dinámicas de exigencia y de rendición de cuentas.

Apremio para que los Estados cumplan con este Derecho Internacional y destinen el dinero que tengan que invertir en los procesos de transformación que identifiquen los titulares de derechos. Y rendición de cuentas, para que los Estados den las oportunas explicaciones y justifiquen la utilización que han otorgado a los fondos destinados a la Cooperación Internacional.

Para fundamentar esta visión de la Cooperación Internacional como cumplimiento de una obligación jurídica, podemos utilizar diversos ejemplos normativos. Por un lado, la Carta de las Naciones Unidas establece claramente esta obligación de cooperar entre los diferentes Estados a través de sus artículos 55 y 56:

#### Artículo 55

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; y 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.

#### Artículo 56

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<sup>3</sup>.

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales también establece una obligación clara para que los Estados utilicen la Cooperación Internacional – si es necesaria- para garantizar los derechos del Convenio en el artículo 2.

#### Artículo 2

1. Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos<sup>4</sup>.

Por lo tanto, si entendemos la Cooperación Internacional al Desarrollo como una obligación de los Estados, caracterizada por los compromisos internacionales que han asumido a partir de la ratificación de Tratados Internacionales y del cumplimiento del Derecho Internacional, tenemos que entender también la aparición de nuevos elementos que se tienen que hacer presentes en las metodologías de la Cooperación, así como en los proyectos. En este nuevo marco nuestros proyectos deberán plantear acciones concretas relacionadas con la exigencia y la exigibilidad de

<sup>3</sup> Carta de las Naciones Unidas, 26 de junio de 1945.

<sup>4</sup> Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. A/RES/2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966.



los derechos humanos, con el cumplimiento de las obligaciones que tienen los Estados y con las diferentes responsabilidades que surgen en el proceso de respeto y ejercicio de los derechos humanos entre los diferentes actores que inciden en él. Introduciremos actividades que fomenten la rendición de cuentas y la promoción del Estado de derecho como parte de los procesos de la Cooperación y asumiremos que este tipo de actividades son parte fundamental de la promoción del desarrollo.

### ***Cambios metodológicos***

El ámbito metodológico no permanece inalterable a la integración del EBDH en las dinámicas de la Cooperación Internacional para el Desarrollo. Muchas de las metodologías que se han utilizado hasta el momento no resultan aplicables desde el punto de vista del EBDH, ya que exigen otra lógica de pensamiento y otro tipo de acciones que en algunas de las metodologías actuales no resultan de fácil encaje. Los nuevos proyectos exigen unos espacios y unos tiempos diferentes, ya que los resultados y objetivos de los proyectos están relacionados directamente con la realización de procesos políticos y sociales para garantizar el ejercicio de los derechos humanos.

Por lo tanto, debemos comenzar a hablar de procesos y no de proyectos y debemos comenzar a contemplar espacios temporales superiores a los 12, 18 o 24 meses, que suelen permitir las convocatorias de proyectos. Necesitamos periodos a medio y largo plazo, en los cuales podamos realizar los procesos de transformación con garantía de éxito, teniendo en cuenta que los cambios estructurales que se pretenden implementar para fomentar el ejercicio de los derechos humanos exigen tiempos de realización mayores a los establecidos para las convocatorias de proyectos.

En este sentido, precisamos metodologías de formulación y aplicación diferentes, que utilicen unos criterios para medir los resultados más flexibles y adaptables a la realidad de los derechos humanos en los países donde se van a promover. Tenemos que utilizar otras lógicas para formular y para definir los objetivos, los resultados y las actividades y, sobre todo, debemos utilizar otro tipo de indicadores para medir los resultados de los procesos en los que se ha participado. Indicadores que puedan tener en cuenta la abstracción de los derechos humanos, las dificultades de su ejercicio y todos los elementos políticos y sociales que condiciona trabajar con las poblaciones generalmente excluidas y discriminadas.

Además, el papel de las ONGD también debe transformarse. Ya no cabe la existencia de ONGD que se dedican simplemente a la tramitación de subvenciones, sino que todas deben implicarse en los procesos de logro de los proyectos a partir de un EBDH, desde los compromisos institucionales que hayan asumido. Debemos cuestionarnos el modelo de trabajo y de funcionamiento interno dentro de las organizaciones, porque las exigencias son mayores cuando trabajamos desde el EBDH. Incluso la política de contratación y de personal expatriado debería revisarse y adaptarse a los nuevos protagonismos de los titulares de derechos, que serán quienes asuman la implementación de los procesos en los que se encuadran los proyectos.

Por otro lado, las ONGD tendrán que asumir un cambio de actitud en sus relaciones con los gobiernos locales, provinciales y nacionales de aquellas regiones donde trabajen, ya que al asumir un compromiso fuerte con el EBDH, perderán la tradicional imparcialidad con la que se ha actuado en el pasado, para asumir una posición de defensa y exigencia de los derechos humanos.

Pero esta actitud no sólo se debe demostrar en las regiones donde se implementan los nuevos procesos de Cooperación Internacional para el Desarrollo, sino que debe mostrarse también en las relaciones de estas organizaciones con los gobiernos de sus países de origen. Con estos gobiernos, las ONGD deben asumir una actitud de reivindicación y exigencia fuertes, coherente con su compromiso con los derechos humanos y reclamando a las agencias donantes coherencia y compromiso con el EBDH.



## Retos para la implementación del EBDH

Finalmente, resulta importante destacar algunos de los principales retos que se promueven ante la implementación del EBDH en el marco de la Cooperación Internacional para el Desarrollo, que plantean modificaciones importantes en el marco de las metodologías de trabajo.

Uno de los retos más importantes es el papel que asumen los que se denominaban como población beneficiaria y que ahora se convierten en titulares de derechos. Al ser titulares de derechos deben ser personas conscientes de éstos, capacitadas para ejercerlos y empoderadas de los procesos que se requieren implementar para favorecer el ejercicio de los derechos humanos. El empoderamiento de las personas titulares de derechos puede ser utilizado como estrategia para acabar con la fragmentación social y fomentar el desarrollo de capacidades en las poblaciones más excluidas y discriminadas.

Otro desafío importante, relacionado con los procesos de empoderamiento de los titulares de derechos, está situado en el fomento de las dinámicas de participación. La participación se convierte en una de las señas de identidad de las nuevas metodologías del EBDH. Para ello es importante que se hayan realizado los procesos de empoderamiento y capacitación de los titulares de derechos. La participación debe ser activa y siempre en condiciones de igualdad entre los diferentes socios que trabajan conjuntamente en los procesos de cooperación.

Un reto más tiene que ver con la actuación de las ONGD. No sólo en la implementación de los procesos de cooperación, sino también en sus relaciones con la promoción de los derechos humanos y con los movimientos sociales que promueven su ejercicio. Las ONGD deben repensar su papel en los diferentes procesos, asumiendo que el protagonismo les corresponde a los titulares de los derechos y que su compromiso con el EBDH requiere otras actitudes más activas y reivindicativas en sus relaciones con las administraciones públicas, bien de los países donantes o de los países receptores de la ayuda.

En relación con esta última afirmación, debemos asumir que trabajar en el ámbito de la Cooperación Internacional para el Desarrollo desde el EBDH exige una actitud permanente de reivindicación en favor del ejercicio de los derechos humanos. Actitud que nos llevará a participar activamente en diferentes movilizaciones sociales y a utilizar la acción social como estrategia de incidencia ante los diferentes gobiernos. Estas movilizaciones se plantearán desde la exigibilidad de los derechos, con el propósito de recordar a los gobiernos sus obligaciones con respecto a la garantía y ejercicio de los derechos humanos.

En este sentido, es importante asumir que trabajar desde un EBDH nos exige una actitud de diálogo permanente e interacción con los poderes públicos, para crear procesos de exigencia de derechos y de transformación en los ámbitos políticos, jurídicos y sociales. El diálogo es importante, siempre que exista voluntad política en las autoridades por el respeto de los derechos humanos para exigir la coherencia de las políticas públicas con el EBDH – sobre todo en los países donantes.

Además, es necesario que admitamos el carácter jurídico de la Cooperación Internacional para el Desarrollo, a partir de la exigencia de los derechos humanos y de las obligaciones jurídicas internacionales que todos los países han aceptado según el respeto y garantía de los derechos humanos. Este carácter jurídico cambia el planteamiento inicial de la Cooperación y, sobre todo, nos obliga a introducir acciones de cumplimiento y rendición de cuentas entre las actividades de los proyectos que financiamos.

Por último, un nuevo reto a destacar se centra en el propio EBDH y sus metodologías de aplicación. Debemos comprender que lo importante de este Enfoque es su implementación; en definitiva, es fundamental que se concreten sus metodologías. En este proceso de concreción, una de las claves se sitúa en los indicadores que definamos para implementar las metodologías





que determinemos para el EBDH. Tienen que ser coherentes con los procesos de exigencia de los derechos humanos y deben ser capaces de establecer criterios de medición de los avances o retrocesos de estos procesos.