

EL ENFOQUE BASADO EN LOS DERECHOS HUMANOS. MARCOS CONCEPTUALES Y PRINCIPIOS RECTORES

¿Qué es el Enfoque Basado en DDHH?

Situado el punto de partida sobre el Enfoque Basado en los Derechos Humanos y clarificadas las cuestiones conceptuales que rodean a los derechos humanos y al desarrollo, podemos concretar el Enfoque de la CID, basado en los Derechos Humanos y en todo lo que significa. Por pesado o abstracto que pueda parecer el ejercicio conceptual, es imprescindible tener claridad en esta cuestión para entender el EBDH en toda su magnitud y, sobre todo, asumir todas las exigencias que se derivan de una aplicación concienzuda de este enfoque en programas o proyectos de la CID.

Como no podía ser de otra manera, en la medida que procede 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 EBDH 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 del desarrollo y corregir las prácticas discriminatorias y el injusto reparto del poder que obstaculizan el desarrollo humano.

lizan el progreso en materia de desarrollo³⁸.

Desde la perspectiva de los derechos humanos, la caridad no es suficiente por sí sola. 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. Ello contribuye a promover la sostenibilidad de la labor de desarrollo; 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 quienes tienen la obligación de actuar³⁹.

Según el PNUD, los Enfoques Basados en los Derechos Humanos son procesos que promueven las transformaciones sociales, al permitir facultar a la gente a ejercer su “voz” y sus “acciones” para influenciar los procesos de cambio. Fortalecen la gobernabilidad democrática porque apoyan 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, ya que transforman los principios de las declaraciones y convenciones internacionales en derechos específicos y acciones concretas⁴⁰.

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 nos permiten aplicar los derechos humanos a nuestro trabajo para 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 vulnerabilidad⁴¹.

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»⁴². Y otras definiciones más operacionales sitúan al EBDH como una propuesta metodológica que incor-

³⁸ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Op. Cit.* P. 15.

³⁹ *Ibid.*...

⁴⁰ PNUD, *Los Derechos Humanos en el PNUD. Nota Práctica.* Abril 2005. P. 11.

⁴¹ 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 Intermón Oxfam.* Cuaderno Temático para el cambio n° 1. Intermón Oxfam. Barcelona, enero 2007. P. 5.

⁴² *Op. cit.*

pora los derechos humanos en todas las fases de la programación para conseguir que estos no sean solo una formulación teórica, sino que se apliquen en todas las fases del proceso de desarrollo⁴³.

Sin ánimo de parecer osados y con la intención de aportar nuestro grano de arena al debate conceptual sobre el Enfoque Basado en Derechos, consideramos que dicho Enfoque es un proceso. Un proceso que introduce un marco conceptual concreto para promover el ejercicio de los derechos humanos en la realización del desarrollo, con la cooperación internacional como instrumento y a partir de la dignidad humana como origen y fin último del propio proceso. Un proceso que pretende favorecer el empoderamiento de los titulares de derechos y la concreción de responsabilidades de los titulares de las obligaciones, con el propósito de generar espacios de incidencia y transformación que introduzcan en las relaciones de poder límites como la equidad o la justicia social, y para que desde estos límites se construyan unas nuevas formas de relación entre las personas y el poder, que nos lleven a introducir cambios sustantivos en las formas de distribución de la riqueza y en las formas de relación entre los diversos grupos sociales.

Como todo proceso, requiere de una metodología concreta de aplicación, condicionada por unos principios absolutamente fundamentales, como son la universalidad, interdependencia e indivisibilidad de los derechos humanos; la no discriminación; la participación y el empoderamiento y la rendición de cuentas y la transparencia.

El Enfoque de Derechos Humanos es importante para la CID porque le permite acabar con las prácticas tradicionales del asistencialismo y promueve procesos de autodesarrollo dirigidos a potenciar el empoderamiento de las poblaciones beneficiarias y de las contrapartes locales. A partir de ahí pueden generar sus propios modelos del desarrollo. Esto origina a medio y largo plazo resultados más interesantes desde el punto de vista del desarrollo, puesto que resultan condicionados por la justicia social, la equidad y el empoderamiento. Además, 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 que les permitan dejar de ser sujetos receptores de ayuda para convertirse en actores del desarrollo. El EBDH aporta argumentos jurídicos para intensificar estos procesos políti-

⁴³ GAITAN L., 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.

cos desde los parámetros del derecho internacional de los derechos humanos. Lo que supuestamente quedaba encuadrado en el ámbito de la caridad o de la solidaridad, como es la ayuda, de repente se convierte en una cuestión de derecho, que genera 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 se debate desde que en el Programa de Reforma de las Naciones Unidas, lanzado 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 diversos programas y actividades. Como consecuencia de aquella petición, diversos organismos de Naciones Unidas han trabajado para concretar e integrar un Enfoque Basado en Derechos Humanos en sus programaciones y en sus actividades. Fruto de todo este trabajo, nos resulta interesante llamar la atención acerca de la Declaración sobre un entendimiento común, que trata de establecer un consenso conjunto entre 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 Unidas⁴⁴.

Principios que orientan el Enfoque de Derechos Humanos

En el proceso de concreción del Enfoque de Derechos Humanos en la CID no solo basta que tengamos claro el concepto que aplicamos, a partir del cual nos posicionamos políticamente ante la promoción y el ejercicio de los derechos humanos. Asimismo, 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 establecen el alcance y los ámbitos de aplicación del EBDH, pero además pautan la orientación con la que debemos aproximarnos siempre al EBDH, como instrumentos de aplicación de los derechos humanos

Los principios del EBDH 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

⁴⁴ *Op. Cit.*

humanos. Resultan de vital importancia para interpretar, aplicar, implementar e inferir todas las consecuencias proyectivas necesarias que se derivan de un derecho humano recogido en textos legales o declarativos. Si pasamos por alto su concreción 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. Los principios son, por tanto, criterios que permiten una interpretación evolutiva, extensiva, concreta y abierta de preceptos normativos en relación a derechos, formulados éstos en su dimensión abstracta y formal.

El objetivo de los principios es dar contenido concreto a los diferentes derechos, que escapan de esta manera de la formulación abstracta, rígida y ambigua con la que se enuncian. El cometido de los principios es funcionar como marcos de resolución de conflictos cuando se desconoce el contenido, alcance o intensidad de los derechos; cuando ciertos derechos se formulan como conceptos ideológicos difícilmente concretables; o cuando se produce colisión entre distintos bienes jurídicos y, por tanto, entre distintos derechos reconocidos. Además, estos principios asumen una función orientadora o interpretadora muy importante. Definen cuestiones tan importantes como la interpretación con la que hay que leer los derechos humanos o el alcance que tenemos que darles en su aplicación, o detallan cómo se tienen que incorporar elementos fundamentales, entre ellos la participación, la igualdad y la responsabilidad.

Mediante estos principios entendemos que debemos interpretar los derechos humanos desde una perspectiva universal, sin permitir que nadie sea privado de sus derechos humanos. Debemos considerar los derechos humanos desde una perspectiva integral, asumiendo que el ejercicio de un derecho está siempre condicionado por el de otros derechos y que, a su vez, su ejercicio condiciona también la práctica de otros derechos. Si a esta situación le asignamos la indivisibilidad, con la aplicación de los derechos humanos para potenciar la igualdad y la no discriminación, la CID debe centrarse en trabajar con los grupos más vulnerables a la discriminación o la falta de igualdad, con ellos y para ellos, en el convencimiento de que el desarrollo será imposible si no se termina con las situaciones de desigualdad y discriminación. También es imprescindible señalar que para aplicar los derechos humanos debemos admitir la participación de los beneficiarios en el proceso del desarrollo como un elemento fundamental para trabajar desde una perspectiva de derechos, ya que esta perspectiva exige el ejercicio de los derechos. Para ello 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 realizarlos. Esto implica que se va a potenciar la participación de los grupos que sufren desigualdad y discriminación. Son los grupos con los que la CID debe centrar su tarea.

Consecuencia de la aplicación de los derechos humanos es la necesidad de integrar las responsabilidades que se generan de la aplicación del derecho, con la exigencia de que todos los actores asuman sus propias responsabilidades en la promoción de una CID, a partir del ejercicio de derechos humanos, en respuesta ante los mecanismos establecidos por la ley en caso de que no se cumpla y de que los actores eludan sus responsabilidades.

Por todo lo expuesto, entendemos que los principios de aplicación del EBDH resultan absolutamente trascendentales en el proceso de integración de los derechos humanos en la CID, a través del EBDH, ya que la CID en la medida que ejerza este Enfoque se convierte en un instrumento de aplicación e implementación de los derechos humanos muy importante⁴⁵.

Universalidad e inalienabilidad

En cualquier lugar del mundo todas las personas 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.

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 indepen-

⁴⁵ 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.

diente, como de un territorio bajo administración fiduciaria, no autónomo o sometido a cualquier otra limitación de soberanía”⁴⁶

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 y inalienabilidad en el mismo sentido que la Declaración Universal de los Derechos Humanos⁴⁷. Además, la universalidad de los derechos humanos es uno de los principios claves que se estableció 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 que 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 permiten la interposición de quejas individuales -como el Comité de Derechos Humanos o el Comité contra la

⁴⁶ Declaración Universal de los Derechos Humanos, A/RES/217, adoptada el 10 de diciembre de 1948. Artículo 2.

⁴⁷ 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.*

Discriminación Racial de Naciones Unidas - o directamente tribunales internacionales con capacidad para 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 - para los derechos económicos, sociales y culturales no existe la posibilidad de que se den demandas individuales por la violación de estos derechos y tampoco existen tribunales internacionales con competencias sobre ellos. Tan solo, durante los últimos años y bajo determinados sistemas regionales de protección de los derechos humanos, se han comenzado a desarrollar mecanismos que permitan 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 permitan 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

Muy relacionada con la indivisibilidad de los derechos humanos, la interdependencia refuerza la idea de la realización de un derecho con frecuencia depende, totalmente o en parte, de la aplicación 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 ejecución de un derecho siempre está condicionada por la realización de otros. Por ejemplo, cumplir con el derecho a la salud puede depender, en algunas circunstancias, del desarrollo 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 preciso asumir 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. Principio de prioridad de personas y colectivos en mayor situación de vulnerabilidad

Todos los seres humanos tienen derecho a sus derechos humanos, sin que exista discriminación alguna por procedencia racial, 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. Este 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 afirmar en su preámbulo la fe en la igualdad de derechos de hombres y mujeres. Subraya que 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”⁴⁸

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 a los Estados de garantizar los derechos humanos sin discriminación alguna. Igualmente, el Convenio Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial se centra totalmente en la lucha contra la discriminación racial y la convierte en un delito internacional⁴⁹.

La obligación de promover la igualdad y la no discriminación condiciona fuertemente la orientación que debe darse a la CID a partir del Enfoque de Derechos Humanos, con la intención de promocionar siempre la igualdad y la no discriminación. Esto nos lleva a plantear la necesidad de que, desde un Enfoque Basado en los Derechos Humanos, la CID se implique en trabajar con los grupos excluidos y vulnerables que a menudo son víctimas de diferentes formas de discriminación. Como perjudicados de dichas discriminaciones suelen arrastrar fuertes problemas de pobreza y

⁴⁸ Carta de San Francisco, 26 de junio de 1945..

⁴⁹ A/RES/2106 A(XX) de 21 de diciembre de 1965.

violencia generalizada. Los sectores más desfavorecidos son los grupos a los que debe dirigirse la CID, con un claro propósito 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. La prioridad de personas y colectivos en mayor situación de vulnerabilidad nos permite y nos acerca a una consideración de los derechos humanos como la “ley del más débil”, derechos como contra-poderes, como limitaciones al poder. Un principio así nos permitirá:

- a) Seleccionar *ab initio* prioridades de intervención y actuación a partir de otros indicadores existentes y que deberían combinarse de manera relacional (como los de pobreza, y desarrollo).
- b) Establecer un fundamento más sólido – teórico y metodológico- para los derechos humanos, que permita interpretar tácticamente la universalidad como una exigencia a realizarse, con prioridad lógica, en colectivos, grupos y personas más vulnerados y vulnerables, respondiendo y otorgando contenido a otros principios ya enumerados, como el de interdependencia e indivisibilidad de los derechos.
- c) Atender de manera integral a todos los derechos humanos, sin recortes ni interpretaciones selectivas.
- d) Conectar directamente el EBDH con las políticas públicas, otorgando un claro diagnóstico sobre sus prioridades de éstas y el carácter selectivo con el que proceder.

Participación y empoderamiento

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 es tanto para el ejercicio del derecho al desarrollo como para el 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 del él*⁵⁰

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*⁵¹

La aplicación del principio de participación resulta fundamental para lograr los objetivos de realizar una CID basada en un Enfoque de Derechos, ya que solamente a partir de la participación se podrán realizar los procesos de empoderamiento del desarrollo y las poblaciones beneficiarias podrán generar 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 estas tengan total acceso a la información y un pleno conocimiento de sus derechos humanos, así como de los mecanismos que tienen a su disposición. Solo mediante el conocimiento se puede llegar a una participación real y efectiva. De esta manera, es muy importante que se promueva siempre la formación y el acceso a las fuentes de información.

Además, la participación es una 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, a partir de los derechos que tienen como personas e incluso de los derechos que como 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

⁵⁰ *Op. Cit.* Artículo 1.

⁵¹ *Op. Cit.* Artículo 25.

derechos específicos de estos pueblos y, por lo tanto, al convertirse en obligaciones para los Estados⁵².

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 partiendo de su dignidad como personas y utilizando el desarrollo como instrumento de ejercicio de sus derechos⁵³.

Rendición de cuentas y transparencia

Desde la exigibilidad de los derechos humanos, el Enfoque de Derechos Humanos establece obligaciones y deberes respecto a éstos y define a los titulares de esas obligaciones. 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.

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, al hablar de los titulares de los deberes es importante que tengamos en cuenta su voluntad política y sus capacidades para cumplir con sus obligaciones. Al hablar de sus obligaciones, podemos distinguir tres tipos, que deben asumir los Estados: obligaciones de respetar, de proteger y de satisfacer.

Respetar los derechos humanos significa sencillamente no interferir en su

⁵² Artículos 6 y 7 del Convenio N° 169 de la OIT sobre los derechos de pueblos indígenas y tribales en Países independientes.

⁵³ 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 desde el Aula de Derechos Humanos de IPES Elkartea y celebrado en Pamplona los días 10 y 11 de abril de 2008.

disfrute. Por ejemplo, los Estados deben abstenerse de llevar a cabo expulsiones forzosas y de restringir arbitrariamente el derecho a votar o la libertad de asociación. Proteger los derechos humanos significa adoptar medidas para garantizar que terceras partes no interfieran en su disfrute. Por ejemplo, los Estados deben proteger el acceso a la educación asegurando que los padres y los empleadores no impidan que las niñas acudan a la escuela. Hacer efectivos los derechos humanos significa adoptar medidas progresivas que permitan el disfrute efectivo del derecho de que se trate. Esta exigencia se subdivide en ocasiones en las obligaciones de facilitar y poner los medios necesarios para la realización del derecho. La primera se refiere a que el Estado debe 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, porque 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 necesidades⁵⁴.

Además de los Estados, resulta imprescindible mencionar en este apartado a otros actores, que en los últimos años generan 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 están aprovechando la debilidad democrática de muchos Estados y asumiendo responsabilidades directas que corresponden a entidades públicas. Se benefician así 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, como por ejemplo la Organización Mundial del Comercio, cuyos principios y acuerdos condicionan enormemente las posibilidades de desarrollo de muchos titulares de derechos.

La cuestión de las empresas transnacionales se analiza siempre con mucha preocupación, ya que todos los intentos realizados por generar un sistema de garantías y responsabilidades en relación con los derechos humanos no han resultado ciertamente exitosos. 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

⁵⁴ Oficina Alto Comisionado. *Op. Cit.* P. 8. Ver también UNDP, *Operationalizing human Rights based approaches to poverty reduction*. Interim Pilot Project Report. April 2007. P. 12.

Corporaciones Transnacionales se suman de manera voluntaria. Sin ir más lejos, en el ámbito de las Naciones Unidas éste 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, cuando se elaboró un Código de Derechos Humanos para la Conducta de las Transnacionales, hasta nuestros días, han intentado adoptar dicho código sin resultado positivo alguno, debido al bloqueo de las grandes potencias, que a su vez se encuentran fuertemente influenciadas por el poder de dichas empresas⁵⁵. Su contenido habla principalmente de la obligación de respetar los derechos humanos, especialmente los derechos laborales; de fomentar el respeto al derecho al medio ambiente; de la obligación de respetar la soberanía de los países; y de 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, mediante el documento *Global Compact*, presentado por el Secretario General en 1999 ante el Foro Económico Mundial. Este texto pretendía comprometer a dichas corporaciones en la promoción y respeto de los derechos humanos internacionalmente reconocidos y en la no vulneración de los mismos. Desafortunadamente, fue simplemente una declaración de principios aplicable sólo a aquellas corporaciones que se mostraron favorables a su aplicación.⁵⁶ En el resto de ámbitos, tanto regionales como internacionales, otras organizaciones internacionales no han conseguido resultados mejores, a pesar de que esta cuestión específica se ha convertido en los últimos años en prioritaria para muchas de estas organizaciones internacionales⁵⁷.

⁵⁵ 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.

⁵⁶ ROTH, K., *Corporate Social Responsibility*, July 28, 2000.

⁵⁷ 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 multinacionales y los derechos humanos ver GÓMEZ, F., *Las Empresas Transnacionales y los Derechos Humanos, (Cursos de derechos humanos, San Sebastián, 2004, próximamente)*; 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., (Ed), Icaria, 2004, Barcelona. Pp. 275–305.

Sin pretender profundizar en una temática que requiere un análisis más extenso y profundo del que podemos ofrecer en este informe, queremos plantear 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. Provoca un gran impacto que dichas empresas transnacionales no están obligadas por ninguna normativa internacional de derechos humanos, ya que solo generan obligaciones para los Estados y que resultan totalmente insuficientes los programas de responsabilidad social corporativa (RSC) con los que intentan auto-imponerse obligaciones en materia de derechos humanos.

Principio Pro homine

Este principio funcionará como clave interpretativa y aplicativa del resto de los principios. Cuestión que resulta fundamental para la resolución de conflictos de análisis e interpretación jurídica de los diferentes textos sobre derechos humanos. A partir del EDH, y habilitados por este principio, se procederá a desarrollar interpretaciones que favorezcan la efectiva vigencia de todos los derechos, arredrando, de esta manera, toda interpretación esquivada, ambigua o ambivalente. La institucionalidad servirá como indicador, por ejemplo, en aquellos supuestos donde no se sabe si el Estado ha agotado los medios internos existentes; o existe en la legalidad e institucionalidad de un Estado recursos que no se han puesto en escena, reclamados, necesariamente, desde el principio *Pro homine*. Servirá, también, como diagnóstico en aquellos países que recurren sistemáticamente a un espacio o jurisdicción regional de derechos humanos, ante la incapacidad del Estado para dar satisfacción mínima a los derechos. En este sentido, el principio *Pro homine* nos ilumina sobre si realmente se han llegado a agotar los medios internos o no se han ejercitado los esfuerzos necesarios para su agotamiento, arrojándonos, de esta manera, un diagnóstico interpretativo que nos abre otras vías de intervención. Esa indicación, sugerida negativamente desde el principio *Pro homine*, otorga muchas pistas para orientar las políticas de cooperación.

Principios de progresividad y no regresividad

Estos principios actuarán como indicadores del mínimo común que incumbe a todo Estado, contrastado desde el EDH. Implica, al menos, la recomendación de ratificación y sometimiento a los contenidos, disposiciones e interpretaciones de los textos internacionales de derechos humanos vigentes. El principio de progresividad sería una oportunidad para definir el alcance del deber de proteger, garantizar y promocionar los dere-

chos, en su dimensión positiva y pro-activa. El principio de regresividad posibilitaría definir el alcance del deber de respeto, indicando un mínimo de obligaciones para los Estados, por debajo de las cuales el Estado de Derecho está en peligro y con ello todas las políticas de derechos humanos. Posiblemente aquí debería decidirse si la privatización de servicios públicos, en general, o alguna forma de privatización concreta, constituyen o no una vulneración del principio de no regresividad.

Principio de responsabilidad según la capacidad y los recursos

Sería una oportunidad para definir el alcance de la «obligación de proteger» los derechos frente a violaciones provenientes, no de otros poderes públicos, sino privados, cuestión, hoy, fundamental para la implementación de un EDH. Representa un doble mandato que debería tener su traducción en indicadores de medición:

- a) Primer mandato referido a los poderes públicos, para quienes se establece la obligación de proteger frente a vulneraciones provenientes de cualquier particular o poder privado.
- b) Un segundo mandato referido a los particulares, quienes quedarán obligados de acuerdo a su posición de poder, capacidad y recursos.

Un principio así otorgaría mucha luz para clarificar el concepto de derechos humanos que se maneja. En este sentido, insertaría como fundamento principal del EDH la relación dialéctica que existe entre todo derecho y su respectivo deber. Por ello, los derechos serían pretensiones o expectativas que un sujeto tiene, de manera *fundada*, de que *otros sujetos hagan o dejen de hacer algo* en relación con sus *intereses o necesidades*. Con ello se está hablando de reclamos positivos, que aparecen bajo el formato de derechos subjetivos, a través del enunciado: yo tengo un derecho *frente a*; y de reclamos negativos, que aluden a la relación sistemática de personas obligadas para que podamos hablar de derechos. Por ello, el discurso de los derechos supone una relación circular y de estricta reciprocidad: la delimitación del contenido material de los derechos nos indica con precisión el contenido de los deberes y la relación de sujetos e instituciones implicadas en el cumplimiento de los mismos. El EDH deberá hacer un serio esfuerzo por sistematizar la dimensión pasiva y obligante de los derechos – los deberes - relatando el posible abanico de actores implicados: hoy más que nunca actores privados no estatales. En este sentido y en relación con ellos, se trataría de limitar o restringir las facultades de personas o actores privados no estatales; o imponerles obligaciones de algún tipo.

Principio de subsidiariedad

Dicho principio resulta fundamental para evitar vacíos, lagunas o negligencias en el desarrollo de los derechos humanos y de las políticas necesarias para su implementación. A esta fórmula podría agregarse un principio del tipo: “La falta de competencias no podrá utilizarse como una excusa para no satisfacer los derechos reconocidos. En todo momento los poderes públicos deberán demostrar que están utilizando todos los títulos competenciales que les permitan satisfacer, al menos, el contenido mínimo de los derechos en cuestión”.

Principio de solidaridad y cooperación

El EDH implica, por su intrínseca dimensión relacional, la necesidad de establecer, en sus relaciones externas, lazos de solidaridad y cooperación con su propio entorno, y con otras regiones y/o Estados. El hecho de no realizarlas, de limitarlas o pasivizarlas está en estrecha conexión con el principio *Pro-homine* y toda la cuestión de agotar los recursos internos. Actuar de la manera más favorable a los derechos, es un indicador para saber si hemos agotado los recursos internos de protección de los mismos, e implica, necesariamente, tener en cuenta la dimensión solidaria de los derechos. Formulado negativamente, supone no inhibirse en la consolidación e institucionalización de lazos y relaciones de cooperación solidaria con otros actores y sujetos allende del Estado. Es aquí donde las políticas de cooperación poseen una implicación y una densidad muy importante para entender cuándo se está vulnerando, por inhibición de la solidaridad, el principio *Pro homine*; y cuándo, por tanto, se tiene una consideración angosta de los medios internos de un Estado, precisamente por no considerar la dimensión de la solidaridad, que atañe directamente a las políticas de cooperación al desarrollo.

Principio de sostenibilidad

Anudado con el anterior principio y complementándolo, el principio de sostenibilidad sería un principio de cierre del EDH, lo que implicaría, necesariamente, la generalización, en el tiempo y el espacio, de la metodología del EDH y sus principios. Implica una dimensión intersubjetiva, comunitaria, colectiva, intra e intergeneracional del EDH. También reclama necesariamente todas las cuestiones que tienen que ver con la memoria; con la justicia transicional; con los derechos colectivos, en cuanto elementos restauradores de las dignidades, cuya sostenibilidad sólo será real en el tiempo y en el espacio a través de recursos que actualizan y

arraigan los derechos-otros, como son las políticas de la memoria, las políticas de derechos colectivos ubicados en otras tradiciones cosmovisionales, políticas de justicia restauradora, etc....

