

IDENTIFICACIÓN Y FORMULACIÓN DE PROYECTOS DESDE UN ENFOQUE DE DERECHOS

La fase de identificación y formulación es importante para plantear los procesos en los que hay que implicarse. Podemos distinguir diversas iniciativas metodológicas para mecanizar el trabajo de integración del EBDH en esta fase, inicial y fundamental de todo proyecto de cooperación. En nuestro afán por el pragmatismo nos permitimos plantear dos propuestas definidas por el PNUD y por la UNESCO.

Según el PNUD la aplicación de un Enfoque Basado en Derechos Humanos tiene influencia sobre la fase de formulación de cuatro formas:

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

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

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

Y en cuarto lugar, la estructura de rendición de cuentas que se busca por medio de un Enfoque Basado en los Derechos Humanos facilita el desarrollo de puntos de referencia e indicadores cuantitativos y cualitativos para medir los avances en la planificación y en la facilitación de los servicios para el desarrollo⁶⁰.

⁶⁰ PNUD, nota práctica. *Op. Cit.* P. 12.

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

En este contexto, es preciso tener en cuenta toda una serie de cuestiones que vendría muy bien analizar antes de finalizar este apartado de análisis. Por ejemplo:

- ¿Cuáles son los tratados internacionales de derechos humanos de los cuales el país es parte?
- ¿Están los derechos contenidos en los tratados de DDHH protegidos en la Constitución o en otra legislación?
- ¿Qué autoridades judiciales, administrativas o de otra índole son competentes en materia de promoción y protección de los derechos humanos?
- ¿Qué mecanismos están a disposición de las personas que reclaman que uno de sus derechos ha sido violado?
- ¿Cuáles son los grupos más desfavorecidos?
- ¿Cómo es la situación específica de las mujeres?
- ¿Existe una protección legal especial para los grupos desfavorecidos?
- ¿Respetan los mecanismos informales, judiciales, administrativos o de otra índole los principios de los derechos humanos?⁶¹

⁶¹ *Ibid.*

Una vez analizado el marco legal y jurídico existente en el país es importante asimismo poder realizar un análisis desde el punto de vista de la aplicabilidad de los derechos humanos. Se trata de identificar a los actores implicados en el ejercicio de los derechos – básicamente titulares de derechos y de obligaciones – y analizar desde un punto de vista crítico sus capacidades y actitudes para responder a su rol en la implementación de los derechos humanos. Además, también es importante la posibilidad de tener una idea lo más realista posible de los problemas y dificultades con las que se enfrentan los derechos humanos en el contexto donde vamos a trabajar. En este análisis puede resultar de ayuda tratar de responder a cuestiones como:

- ¿Quiénes son los titulares del deber y cuáles son los derechos que deben promover, proteger y cumplir?
- ¿Tienen la capacidad para garantizar esos derechos y hay voluntad política para hacerlo?
- ¿Quiénes son los titulares de derechos?
- ¿Cuentan con la capacidad para reclamar sus derechos como, por ejemplo, capacidad para acceder a la información, organizarse, promover cambios políticos y obtener reparación?
- ¿Existe concordancia entre las leyes y prácticas internacionales y las nacionales?⁶²

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

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

Es importante ser conscientes de los proyectos y procesos ya hechos o que se trabajan para evitar duplicidades o solapamiento de esfuerzos, que a menudo resulta perjudiciales para todos. En un escenario tan complicado

⁶² *Ibid.*

como es el del ejercicio de los derechos humanos, todos los esfuerzos son necesarios. La complementariedad entre proyectos y procesos puede resultar de gran ayuda para los grupos sociales con los que trabajamos y para las regiones o países donde se incide. Además, la identificación de otras experiencias de ejecución de proyectos desde los derechos humanos podrá servirnos para generar redes de trabajo e incidencia y para fortalecer la legitimidad de los grupos sociales con los que colaboramos cuando traten de implementar acciones de reivindicación y ejercicio de derechos humanos. En la realización de esta tarea se podrían tener en cuenta estas preguntas:

- ¿Incorporan los programas y proyectos estándares a los derechos humanos, tal como están contenidos en las convenciones internacionales y regionales?
- ¿Se toman en cuenta las recomendaciones de los organismos de tratados como áreas de intervención estratégica?
- ¿Participan tanto los titulares del deber como los titulares de derechos en el diseño, la implementación, el monitoreo y la evaluación de programas y proyectos?⁶³

Desde la UNESCO se ha planteado una metodología interesante para realizar los análisis que requieren esta primera fase en el desarrollo de un proyecto. Son cuatro pasos con los que se pretende hacer efectivo efectivizar un Enfoque Basado en Derechos humanos en este proceso de identificación y formulación. Estos pasos juegan con un análisis causal, un análisis de obligaciones y roles, un análisis de capacidades y un análisis de la cadena de resultados. A partir de ellos se integran todos los elementos planteados en los párrafos anteriores.

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

Este es el momento para el análisis y la definición de problemas y necesidades respecto a los derechos. Se trata de detectar y fijar de manera concreta los desequilibrios y fracturas que se vienen produciendo en relación

⁶³ *Ibid.*

a los derechos humanos, en una región concreta, o con una temática determinada. El momento causal es, por tanto, el momento del diagnóstico de los contextos conflictivos de los que hacerse cargo.

El momento causal debería integrar lo que llamamos el *contenido material* del EDH, ya que en este momento de diagnóstico, esos elementos nos orientan para entender los contextos de manera matizada. Sería lo que denominamos sectores prioritarios de actuación para el EDH. En este instante deberán tenerse en cuenta, también, los *principios rectores* del EDH, como guías que condicionarán, en última instancia, toda la fase de determinación de causas. Habría que añadir igualmente los *indicadores temáticos* explicitados que ayudarán a concretar la perspectiva y orientación que se pretende asumir.

La delimitación y determinación de la estructura y contenido de los indicadores deberán realizarse a partir del diagnóstico de situación que se infiera. Hay cuatro dimensiones de los indicadores que habría que tener en cuenta para que estos puedan asumir una condición de integralidad:

- a) Según la naturaleza de los contextos que pretendan medir, habría que diferenciar entre indicadores cuantitativos y cualitativos.
- b) Deberán ser indicadores que se puedan adaptar a las diferentes fases del proceso del EDH, es decir, específicos para la fase causal y específicos para las fases progresivas.
- c) Deberán especificarse según la obligación estatal que se quiera medir, de tal manera que, al menos, habría que diferenciar entre respetar, proteger y cumplir los derechos humanos, dada la naturaleza distinta de cada una de esas exigencias.
- d) Tendrán que diferenciarse en función del ámbito de actuación y responsabilidades asumidas: así, indicaciones que hacen referencia al poder legislativo, al ejecutivo, a la administración de justicia, a otras administraciones e institucionalidades, etc... Por tanto, principios, indicadores temáticos e indicadores específicos son el objeto de análisis y determinación del momento causal.

También puede ayudar al establecimiento de un mapa de los contextos conflictivos: la determinación de regiones especialmente sensibles dentro de un país; la especificación de aquellos sectores de población, minorías o pueblos que son objetos de sistemáticas violaciones de derechos humanos; el diseño de un mapa de relaciones especialmente conflictivas en una determinada región, otorgando perspectiva sobre la naturaleza multidimensional

mensional de todo conflicto; la indicación de la falta de capacitación necesaria para reclamar violaciones de derechos humanos como consecuencia de algunas de las situaciones anteriores.

Este análisis contextual, que proyecta un diagnóstico negativo y que indica ámbitos temáticos sobre los que actuar, deberá complementarse con un análisis, complementario, de la institucionalidad existente en un país, como el reverso o contraparte del EDH. Ello revelará la ausencia de planificaciones en materia de derechos humanos como criterio general de las políticas públicas ante los datos existentes; la falta de cumplimiento de las obligaciones estatales en materia de derechos, así como de la ausencia de la voluntad política necesaria para la aplicación de políticas de derechos; la constatación de un clima generalizado de corrupción que se traduce en una descomposición generalizada de todas las instituciones del país; la falta de participación social de todas las partes interesadas en los procesos de derechos que les atañen directamente.

En definitiva, todo contexto problemático, desde el punto de vista de derechos humanos, implica también la falta de responsabilidad del Estado y de otros actores de la sociedad civil, en el remedio y mediación de situaciones de vulneración, exclusión o negación de derechos. Es decir, una implicación multilateral en el conflicto. Este análisis complejo resulta fundamental, en la fase causal para poder diseñar un mapa claro y estructurado de las causas complejas que siempre comportan e implican las violaciones de derechos humanos. La secuencia narrada se puede estructurar de la siguiente manera: análisis de los contextos; análisis de los derechos objeto de análisis, teniendo en cuenta todo el desarrollo normativo en relación a ellos; análisis del sentido de los derechos reconocidos en la legislación nacional; análisis del sentido de los derechos tal y como son sentidos e interpretados por los titulares implicados y que son, por tanto, víctimas de la violación de derechos; fijación de responsabilidades multilaterales, a partir del EDH; diseño de una estrategia de intervención.

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

Definidos y determinados los contextos, así como la red de relaciones que se derivan de ellos, es necesario pasar a una fase más prescriptiva, como es la determinación de las responsabilidades, a partir de la lógica de

derechos-deberes que se infiere del EDH. Este es un momento esencial del EDH y que marca una diferencia cualitativa respecto a otras metodologías: la dimensión de reciprocidad, multilateralidad y complicación que la lógica de derechos inscribe en su despliegue.

La lógica de derechos-deberes, que atraviesa todo el EDH, exige la explicitación e identificación de los titulares de los diferentes derechos, con los correspondientes deberes, obligaciones y responsabilidades adosados a ello. Supone la implicación de múltiples actores, sujetos e institucionalidades en la red de análisis que implica en EDH. Se hace más complejo si se tienen en cuenta la existencia de titularidades individuales y colectivas en el espectro de los derechos (derechos de los pueblos indígenas: territorialidad, autonomía, consentimiento previo, libre e informado...); si en el diagrama de causas de vulneración de los derechos se considera, tanto la lógica de las acciones, como la de las omisiones; si se afrontan con radicalidad las complicaciones que surgen de la entrada en escena de nuevos titulares de derechos humanos hasta ahora no conceptualizados (derechos de patentes, propiedad intelectual, derechos de la naturaleza, derechos de los pueblos, etc.); o si se considera la existencia de derechos conceptualizados ya en textos normativos, pero cuyos titulares de derechos y deberes todavía resultan difusos y ambiguos en el marco del Estado, así como el establecimiento de una institucionalidad *ad hoc* para su garantía y reclamo, hasta ahora inexistente o poco eficaz (el caso de los derechos sociales y culturales, entre algunos).

En tercer lugar, se plantea el análisis de capacidades, referidas a recursos humanos, económicos, estructurales e institucionales de los titulares de deberes, es decir, las autoridades locales, judiciales, legislativas o administrativas, responsables de garantizar el cumplimiento de los deberes. Para ello, es necesario tener en cuenta aspectos como la motivación, convicciones políticas y, en caso de que exista incumplimiento de la garantía de determinados derechos, cuáles son las razones de dicho incumplimiento. Respecto a la autoridad deberían responderse las siguientes cuestiones:

- ¿Son ellos quienes tienen realmente la legitimidad?
- ¿Es un poder simplemente por ley o es un poder atribuido?
- ¿Cuáles son los recursos humanos, económicos y organizacionales que se destinan?

Este análisis de capacidades de los tenedores de deberes ayuda a identificar la causa del problema: por qué no lo hacen las autoridades que supues-

tamente deberían proveer de esos servicios, quién debería garantizar esos derechos y quién no los garantiza.

Ahora sería el momento para la aplicación concreta de la fase antecedente. A través de un doble análisis: de manera negativa, estableciendo las causas y elementos que dificultan que los titulares de derechos y deberes sean reconocidos e identificados como tal, o violentados en el ejercicio de sus responsabilidades; de manera positiva, sugiriendo los medios y maneras necesarias para hacer real los reconocimientos formales proferidos.

Mientras la fase anterior se quedaba en un reconocimiento formal y declaratorio de quiénes son los titulares de derechos y por qué; es el tiempo del análisis de las capacidades realmente existentes para habilitar con derechos, o exigir responsabilidades a los sujetos formalmente reconocidos como titulares de derechos y deberes. Se trataría de determinar las capacidades que deben incumbir a los titulares de derechos, así como las capacidades que asisten a los responsables de esos derechos para que éstos se cumplan. De manera más narrativa, supondría interrogarse ¿por qué los titulares de derechos no pueden reclamarlos? y ¿por qué los titulares de deberes no cumplen con sus obligaciones?

Los fondos temáticos que deberían ser objeto de análisis en esta fase serían la delimitación del contenido de los derechos y de las responsabilidades, que vendrían determinados, necesariamente, por un principio de factibilidad; esto es, por lo que realmente puede hacerse. Para ello resulta fundamental el análisis de las relaciones de autoridad-poder, de los recursos existentes y disponibles, de la capacidad de comunicación y toma de decisiones de las partes afectadas, de las buenas y malas prácticas existentes.

Como diagnóstico para el desvelamiento de los conflictos que se producen para que los titulares de derechos y deberes cumplan con sus diferentes funciones y estatutos, caben las preguntas por la capacidad de organización que tienen las partes; por la capacidad para ejercer influencia política; y por la capacidad para vivir con dignidad.

Todo el análisis de la dimensión no-intencional de las acciones u omisiones, deberá incluirse entonces. Supone ser consciente de los fallos técnicos e institucionales que se producen siempre como un exceso de actuación que no se suele considerar, pero que tiene un peso importante en la limitación-conculcación de los sujetos de derechos; o en la exoneración de responsabilidades de los sujetos de deberes, cuando el cumplimiento de los derechos, depende, realmente, de que los titulares de deberes sean compe-

lidos al cumplimiento de los mismos. Junto a ello habrá que considerar también errores no asumidos en los diseños de programación de proyectos y/o de ejecución.

Y finalmente, la cadena de resultados configura el último paso. Es decir, el producto y el objetivo. Se trata de identificar el objetivo general (el cambio al que se tiende) y los resultados esperados, (el cambio necesario derivado del análisis de capacidades), teniendo en cuenta el Enfoque de Derechos Humanos⁶⁴.

El objetivo último del EDH es la obtención de resultados palpables. De nuevo, la obtención de resultados y su tasación de los mismos exigen que se haga desde el EDH. Representa que la tangibilidad de los resultados debe incluir en todo momento los procesos de las personas y grupos implicados, así como resultados parciales derivados las distintas fases expuestas.

Entre los elementos a considerar en la fase de resultados estarían la promoción y concienciación desde el EDH; el desarrollo institucional orientado a la garantía de derechos; el análisis de los niveles de implementación y seguimiento; el análisis de los procesos de reparación y dignificación; el análisis de las medidas específicas adoptadas para un cumplimiento más sólido de los derechos (acción positiva), etc...

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

⁶⁴ GOÑI, O., *Op. Cit.* Ver también PNUD, nota práctica. *Op. Cit.*