

LA INCORPORACIÓN DEL ENFOQUE BASADO EN LOS DERECHOS HUMANOS EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO: IMPLICACIONES PARA EL CASO ESPAÑOL

EQUIPO DE INVESTIGACIÓN

IUDC-UCM

Enara Echart Muñoz (Coordinadora)

Juncal Gilsanz Blanco

Marta Carballo de la Riva

José Ángel Sotillo Lorenzo

Cristina Ramírez Calderón



El presente texto es el resultado de un proceso de investigación fruto de la colaboración entre la Plataforma 2015 y más y el Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación (IUDC), perteneciente a la Universidad Complutense de Madrid. La investigación, así como el informe al que da lugar, ha sido realizada con el apoyo financiero de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), con cargo al Convenio 10-C01-117, "Investigación aplicada, comunicación social y participación ciudadana para el Desarrollo Humano, mediante la promoción de políticas públicas basadas en los Derechos Humanos, en la equidad de género, en el respeto al medio ambiente y en el comercio responsable". El contenido de este texto es responsabilidad exclusiva de sus autores y no refleja necesariamente la opinión de la AECID.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	3
CAPÍTULO 1. LA VINCULACIÓN ENTRE DESARROLLO, DERECHOS HUMANOS Y DEMOCRACIA COMO BASE DEL ENFOQUE BASADO EN DERECHOS HUMANOS	7
1.1. Derechos humanos y desarrollo: una historia de encuentros y desencuentros	8
1.2. La importancia de la democracia participativa en los procesos de desarrollo	17
1.3. La génesis del Enfoque Basado en Derechos Humanos como traducción del vínculo entre desarrollo, democracia y derechos humanos	23
CAPÍTULO 2. LA IMPORTANCIA DEL ENFOQUE BASADO EN DERECHOS HUMANOS PARA LA COHERENCIA DE POLÍTICAS CON EL DESARROLLO EN UNA AGENDA POST-2015	26
2.1. Los derechos humanos como principio y guía de las acciones con EBDH: hacia un enfoque global del desarrollo	27
2.2. Las repercusiones de los diferentes roles que asigna el EBDH: titulares de derechos, de obligaciones y de responsabilidades	35
2.3. Aportes del enfoque basado en derechos humanos a la coherencia de políticas para el desarrollo	45
2.4. El enfoque basado en derechos humanos como elemento central de una agenda post-2015	49
CAPÍTULO 3. EL ENFOQUE BASADO EN LOS DERECHOS HUMANOS EN LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA: AVANCES, DESAFÍOS Y PROPUESTAS	55
3.1. Los derechos humanos en el Estado español: su repercusión en la acción exterior	55
3.2. Los derechos humanos en la política española de cooperación para el desarrollo	61
3.3. Matriz de síntesis: incidencia política para una incorporación real del enfoque basado en los derechos humanos en la cooperación española	68
CONCLUSIONES	80
BIBLIOGRAFÍA	84

INTRODUCCIÓN

En momentos convulsos, cuando parecen peligrar conquistas que se creían intocables, recuperar una agenda de derechos humanos —jurídica y vinculante, pero también de disputa política— es esencial para quienes defienden la posibilidad y necesidad de un mundo más justo. En efecto, los Derechos Humanos nacen vinculados a las ideas de dignidad humana y de justicia social, y se incorporan al sistema internacional precisamente tras momentos de crisis profunda (se trataba de evitar entonces la repetición de los horrores de la segunda guerra mundial). Se definen como derechos universales naturales, atribuidos y deducidos de la humanidad, cuyo desarrollo cristaliza en derechos positivos, que evolucionan hasta ser dotados de carácter universal, y que son codificados en instrumentos que conforman el actual sistema de Derecho Internacional de los Derechos Humanos (DIDH). Es decir, adquieren fuerza vinculante para todos aquellos Estados que los han ratificado. En el ámbito de las relaciones internacionales, los derechos humanos suponen por tanto una superación de la visión absoluta de la soberanía westfaliana, al situar a la humanidad por encima de los intereses nacionales, y rompen con la hegemonía realista permitiendo avanzar hacia una visión más cosmopolita de la sociedad internacional.

En la evolución del desarrollo, concebido en los últimos tiempos, siguiendo las premisas de Amartya Sen, como un proceso de ampliación de las opciones y capacidades de las personas más allá de cubrir las necesidades básicas, la vinculación con los derechos humanos es cada vez mayor. Así lo refleja la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo, quedando contenida en un instrumento internacional la interrelación entre los derechos humanos y el desarrollo, pero también con la democracia, indispensable para asegurar la soberanía de los pueblos sobre sus procesos de desarrollo. Estos tres elementos —Democracia, Derechos Humanos y Desarrollo— son clave para una visión integral del desarrollo que permita el diseño de unas políticas públicas integrales y coherentes.

De la intersección entre estos elementos nace el Enfoque Basado en Derechos Humanos (EBDH), una revisión innovadora de las acciones de cooperación para el desarrollo desde una nueva perspectiva, afianzada, en gran medida, gracias al respaldo dado por las Naciones Unidas mediante la incorporación del mismo a sus políticas de desarrollo. El EBDH se configura como "un marco conceptual para el proceso de desarrollo humano que, desde un punto de vista normativo, se basa en las normas internacionales de Derechos Humanos, y desde un punto de vista operacional, se orienta a la promoción y protección de los Derechos Humanos, con el propósito de corregir las prácticas discriminatorias y el injusto reparto del poder que obstaculizan el progreso en materia de desarrollo" (Rodríguez y Teijo, 2009). Se trata por tanto de una apuesta por avanzar hacia el efectivo cumplimiento de los compromisos internacionales, relacionando así el desarrollo con la consecución de los derechos humanos.

Desde su adopción, los Estados miembros de Naciones Unidas más comprometidos con la agenda del desarrollo han ido incluyendo este enfoque en sus políticas de cooperación, si bien se han enfrentado a numerosos retos en este proceso. En el caso español, el Plan

Director de Cooperación 2009-2012, siguiendo la estela del anterior Plan Director, mantiene y profundiza la apuesta por incorporar el EBDH, "lo que implica un cambio en el análisis de los problemas de desarrollo, su identificación y definición, así como en la orientación de las actuaciones de cooperación y la manera en que se llevan a cabo" (MAEC, 2009). La integración del EBDH en la Cooperación Española supone la aplicación de unos determinados principios, valores y normas que habrán de ser transversalizados política, conceptual y operativamente. Y esta aplicación tiene importantes consecuencias más allá del aspecto metodológico, pudiendo transformar el propio modelo de desarrollo que sirve de base a las acciones de cooperación, por la naturaleza vinculante de los instrumentos que sustentan el EBDH. El actual momento de crisis de la política de cooperación no debe llevar a olvidar el avance que supone este enfoque, en la medida en que, al basarse en instrumentos jurídicos de obligado cumplimiento, no deja su aplicación en manos de la voluntariedad de un gobierno, ya que la crisis no exonera a un Estado de sus obligaciones internacionales respecto de los derechos humanos. Sin embargo, en este documento no nos centraremos tanto en la visión jurídica de los derechos humanos como en una concepción política que permita entenderlos como avances hacia la justicia social, y añadiremos global, dado que la creciente interdependencia en el escenario internacional nos obliga a adoptar miradas que superen el ámbito del Estado nación y permitan una aproximación más cosmopolita a los derechos humanos.

Este documento, realizado por el Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación (IUDC-UCM) a petición de la Plataforma 2015 y más, tiene por objeto proporcionar una reflexión teórica y herramientas prácticas que permitan impulsar la correcta incorporación del EBDH —y de sus principios, valores y normas— en una política pública de cooperación para el desarrollo. Se pretende con ello contribuir a la Coherencia de Políticas con el Desarrollo (CPD), promoviendo la adecuación de las políticas públicas con el compromiso de España con el desarrollo, entendido éste como la plena realización de los derechos humanos, asegurando su efectiva incorporación en las políticas, en consonancia con su obligación como Estado de garantizar, respetar y proteger los derechos humanos. La adopción del EBDH supone incorporar los Derechos Humanos en todas las políticas —incluida la política externa, y dentro de esta la cooperación para el desarrollo—, de manera que éstos se convierten no sólo en el fundamento y el fin, sino también en la herramienta necesaria para lograr los objetivos de desarrollo.

Incorporar el EBDH, además, requiere de un trabajo comprometido con la democracia y la participación ciudadana, en la medida en que, para asegurar la garantía de los derechos humanos, busca fortalecer las capacidades de los titulares de derechos para que reclamen efectivamente sus derechos, fundamentándose así en una necesaria construcción de ciudadanía y en la participación como elemento fundamental para garantizar el cumplimiento de esos derechos. De esta forma, se pretende responder a las exigencias de los actores sociales de situar el respeto a los derechos humanos como eje fundamental de la acción exterior de los Estados, y de su política de cooperación para el desarrollo, así como de entender este último de forma intrínsecamente vinculada a la participación ciudadana. Contar con una herramienta que contribuya a asegurar la incorporación del EBDH en las políticas de cooperación, por otra parte, permite a estos actores sociales tener un

instrumento de seguimiento de la coherencia de políticas, y de sustentar sus estrategias para la incidencia política en este campo, facilitando la exigencia de una rendición de cuentas. En este sentido, este no es un documento de denuncia de las malas prácticas de la cooperación en el campo de los derechos humanos, sino un instrumento que trata de exponer los elementos que justifican la pertinencia y la necesidad de trabajar bajo el EBDH, y que define los aspectos que una política pública bajo esta perspectiva debe tener.

Con estas premisas en mente, se parte de la hipótesis de que, pese a que la Cooperación Española ha incorporado en sus documentos programáticos el EBDH, no lo hace en su nivel político, lo que incide negativamente en la coherencia de sus políticas públicas y en el valor de sus compromisos. El objetivo por tanto es plantear la importancia de los derechos humanos para el desarrollo humano sostenible y mostrar cómo el trabajo con EBDH puede unir ambas dimensiones. Para ello, se presentará la evolución desigual de las interrelaciones entre desarrollo y derechos humanos, tratando de sacar algunas lecciones para no repetir errores del pasado. En efecto, a lo largo de la historia de la cooperación, el uso de diversas metodologías, basadas en determinadas visiones del mundo —en este caso del desarrollo— ha pretendido presentarse desde un punto de vista más técnico que político, dejando de lado importantes debates sobre el contexto en el que se dan esos procesos. Se busca aquí “repolitizar” esos debates sobre el desarrollo y con ello las agendas de la cooperación, entendiendo que el EBDH puede ofrecer una oportunidad de repensar los modelos de desarrollo, contextualizarlos a través de un enfoque global, exigir responsabilidades donde ahora impera el voluntarismo, y dar más coherencia a las acciones de cooperación, siempre que se respeten ciertas premisas. Una de ellas, la que vincula estrechamente el desarrollo y los derechos humanos con la democracia, es convertir a los destinatarios en titulares de derechos, derechos que son exigibles y no solo esperables. Y en este sentido la participación ciudadana es un elemento clave del EBDH, que debe vincularse con el empoderamiento desde una perspectiva emancipatoria. Algunas de estas ideas ya estuvieron presentes en la transversalización del enfoque de género, hoy ampliamente compartido por las agendas y actores de la cooperación, por lo que esta experiencia puede aportar aprendizajes importantes, entendiendo que más allá de los aspectos metodológicos, el enfoque de género es ante todo una propuesta política, que implica un cambio estructural, de las relaciones de poder, y una repolitización de las agendas desde enfoques holísticos que aseguren su transversalización real en los planos político, legislativo, programático y operativo, y en consecuencia una coherencia de políticas.

Tras estos debates que permiten un posicionamiento político ante esta nueva metodología, se presentan los elementos principales que conforman el EBDH como traducción práctica del vínculo entre derechos humanos y desarrollo. Se analiza para ello tanto el marco normativo en el que se sustenta, y que le da una fuerza jurídica especial que no tenían las herramientas previas, como su génesis y evolución en el marco de las Naciones Unidas, desde un punto de vista institucional y programático. Esta presentación permite un acercamiento al EBDH, que se distingue de otras acciones de cooperación por situar la realización de los derechos humanos como el objetivo final del desarrollo y por basarse en las normas, principios y valores internacionales de protección y garantía de los derechos humanos, incorporando mecanismos de rendición de cuentas. Asimismo, establece una atribución de nuevos roles

—titulares de derechos, obligaciones y responsabilidades— que permite concretar el papel de los distintos actores que intervienen en los procesos de desarrollo, determinando la relación que ha de existir entre ellas.

La definición de esos diferentes roles plantea algunos de los retos a los que se enfrenta la integración de esta nueva metodología, en la medida en que supone un cambio paradigmático en la cooperación para el desarrollo, por la transformación en las relaciones entre los diversos actores, con un papel central de los sujetos de derechos, que dejan de ser beneficiarios o destinatarios para convertirse realmente en actores centrales de los procesos de desarrollo, y con el paso de los Estados a ser titulares de obligaciones que tienen, por tanto, la obligación de garantizar los derechos humanos. En definitiva, una real incorporación del EBDH requiere asegurar la centralidad de los derechos humanos en las políticas y prácticas de desarrollo, entendidas desde un enfoque holístico que contribuya a la coherencia de políticas, y definir de forma concreta la atribución de roles, para garantizar el empoderamiento y la participación de los titulares de derechos, así como las obligaciones y responsabilidades de los actores públicos y privados implicados en los procesos de desarrollo. Estos elementos serán analizados en el caso español, para apuntar posibles líneas de acción.

En el actual contexto de crisis, en el que la Cooperación Española parece quedar reducida a su mínima expresión, puede parecer complicado ampliar las exigencias más allá del mantenimiento de los logros hoy en peligro. No obstante, el EBDH ofrece un marco para exigir lo que es de obligado cumplimiento, los derechos humanos, sin depender de la voluntad de un gobierno. Los derechos humanos no sólo son irrenunciables en una agenda post-2015, sino que pueden aportarle la fuerza necesaria para denunciar las incoherencias persistentes entre los discursos y las prácticas de la cooperación. Es además un momento propicio, en pleno debate sobre el papel de las ONG, para la recuperación de un discurso reivindicativo y de su rol de incidencia política, fundamentada en este caso en los instrumentos de derechos humanos que el Estado español ha ratificado, y que por tanto son exigibles independientemente de la situación coyuntural. Para poder ejercer ese papel de incidencia política, este documento expone los elementos que justifican el urgente trabajo bajo la perspectiva del EBDH y define los aspectos que una política pública coherente con los compromisos adquiridos en materia de desarrollo debe tener.

CAPÍTULO 1.

LA VINCULACIÓN ENTRE DESARROLLO, DERECHOS HUMANOS Y DEMOCRACIA COMO BASE DEL ENFOQUE BASADO EN DERECHOS HUMANOS

El Enfoque Basado en los Derechos Humanos (EBDH) se sustenta en la interrelación entre desarrollo, derechos humanos y democracia. Pese a la indudable vinculación que existe entre estos elementos, su unión real en las agendas del desarrollo, y principalmente en las de la cooperación internacional, sólo se ha logrado en tiempos muy recientes, y aún encuentra importantes reticencias a la hora de hacerla efectiva. En las últimas décadas, las definiciones del desarrollo han ido variando, desde diversas fuentes, dando lugar a diferentes prácticas de cooperación, y al uso de uno u otro tipo de instrumentos y metodologías para hacerla efectiva. Conocer esa evolución, y el lugar que en ella ocupa la adopción de un EBDH, nos ayuda a entender su importancia, y el nuevo impulso que supone para aquellos decididos a trabajar por un mundo más justo. Partiremos para ello de un discurso fuerte -politizado, emancipador y no instrumental- tanto del desarrollo como de los derechos humanos y de la democracia, entendiendo que son procesos en construcción, de disputa política, que requieren de especiales cautelas para no reproducir modelos cerrados que se imponen a las diferentes realidades desde fuera. El desarrollo pasa a ser por tanto un proceso participativo, centrado en las personas en cuanto titulares de derechos.

Pero además, incidir en la vinculación entre desarrollo, derechos humanos y democracia nos permite acercarnos a las dinámicas de la sociedad internacional desde una nueva perspectiva, alejada del realismo hoy imperante en las relaciones internacionales y en la práctica de los países donantes, especialmente claro en el caso español. El derecho internacional de los derechos humanos es la traducción de un enfoque cosmopolita, al suponer la existencia de una preocupación de la comunidad internacional respecto de las personas, independientemente del lugar (o Estado) en el que vivan, poniendo fin a la rígida separación entre la acción estatal interna y externa, y a la visión absoluta de la soberanía. Todos los seres humanos, sin distinción alguna, son titulares de unos derechos humanos que la comunidad internacional debe promover, respetar y proteger, reconociendo la necesidad de un trabajo conjunto, es decir de cooperación, para su garantía (como recogen los artículos 55 y 56 de la Carta de las Naciones Unidas). De esta forma, se oponen a la actual tendencia, en la era de la globalización, de flexibilización de los derechos, transformados en mercancías (salud, educación, vivienda, agua, etc.) y por tanto convertidos en privilegios que solo unos pocos pueden disfrutar, tendencia que supone una violación de los principios de universalidad y no discriminación intrínsecos a los derechos humanos. En definitiva, los derechos humanos dotan de fuerza al discurso de solidaridad y responsabilidad compartida que debe permear las acciones de cooperación a favor del desarrollo. Partiendo de esta perspectiva, en los siguientes apartados se analizan las interacciones entre esos tres elementos, y su traducción práctica en el EBDH.

1.1. DERECHOS HUMANOS Y DESARROLLO: UNA HISTORIA DE ENCUENTROS Y DESENCUENTROS

*Los derechos humanos y el desarrollo humano tienen una visión común y un propósito común: velar por la libertad, el bienestar y la dignidad de todos en todas partes (...)
Cuando el desarrollo humano y los derechos humanos avanzan juntos se refuerzan recíprocamente, aumentando la capacidad de la gente y protegiendo sus derechos y libertades fundamentales (PNUD, 2000).*

El respeto de los derechos humanos es indispensable para lograr un desarrollo humano, y este último es necesario para que los primeros puedan realizarse. Así lo reconocía la propia Carta de las Naciones Unidas, firmada el 26 de junio de 1945 en San Francisco, que incorporaba el desarrollo y los derechos humanos entre los propósitos de la organización en su artículo 1 (“Realizar la cooperación internacional en la solución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario, y en el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión”), y unía ambos campos en el capítulo IX dedicado a la cooperación internacional (artículo 55).

De igual forma, la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH) de 1948¹ recogía el derecho a un sistema que garantice la efectividad de los derechos humanos declarando que “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” (artículo 28). Se une así el enfoque individual (propio de la visión liberal de los derechos) con el estructural (más cercano a los presupuestos marxistas), entendiendo que se trata de ámbitos inevitablemente interconectados: no se puede asegurar los derechos humanos de una persona si no existe un contexto adecuado para ello.

Pese a la importancia de estos documentos para la configuración del actual sistema internacional, en la práctica el trabajo en cooperación para el desarrollo y en defensa de los derechos humanos no siempre ha ido unido, sino que han avanzado por caminos diferentes, y en ocasiones divergentes. Para poder entender esta historia de encuentros y desencuentros es necesario analizar la evolución histórica que se ha dado en ambos ámbitos.

Desde el lado de la cooperación, si nos remontamos a sus inicios², tanto el famoso Punto IV del discurso de Harry S. Truman, presidente de Estados Unidos, de enero de 1949, como su traducción en el Plan Marshall para la reconstrucción de Europa y su instrumentalización para las políticas de contención, son muestras de cómo la ayuda servía para conseguir

¹ Aunque la Declaración Universal no tiene un carácter vinculante formal, su articulado ha sentado las bases de los estándares sobre derechos humanos más aceptados, y que han sido codificados en diferentes instrumentos jurídicos internacionales, estos sí, con fuerza de ley. La propia Constitución española cita esta Declaración como inspiración.

² Para una revisión de la evolución de la cooperación para el desarrollo en el contexto de las relaciones internacionales ver Sotillo, 2011.

determinados intereses, convirtiéndose en un instrumento de la Guerra Fría para sumar aliados frente al enemigo soviético. Pero no sólo eso: se impuso a partir de entonces la idea de progreso para evolucionar hacia un modelo único y lineal de desarrollo al que todos debían aspirar a través de la modernización de sus sociedades.

La evolución de los objetivos de la cooperación comienza marcada por tanto por esta realidad, y a lo largo de las décadas posteriores mantendrá el influjo de esa teoría de la modernización y su visión del “progreso” (que todavía hoy no parece superada del todo, pese a su contestación creciente por parte de las teorías del post-desarrollo). A partir de ese momento, las definidas por el PNUD como “décadas del desarrollo”, influenciadas por el contexto internacional, irán acompañadas de una forma de definir el desarrollo que llevará a la primacía de un determinado tipo de cooperación y al uso prioritario de unos instrumentos frente a otros³. Así, en la post-guerra, el desarrollismo buscará el crecimiento económico, con énfasis en la reconstrucción a través de la cooperación técnica y las grandes infraestructuras; y en los años 60 la teoría de la modernización, aún centrada en el crecimiento económico, buscará un cambio de mentalidades a través de la asistencia técnica, asesoría y la inyección de capital. El contexto de la descolonización contribuirá al surgimiento de otras teorías que inciden en las dinámicas internacionales para explicar el subdesarrollo, como es el caso de la teoría de la dependencia. Pero frente a la exigencia de un Nuevo Orden Económico Internacional en la Asamblea General de las Naciones Unidas de 1974, las agendas de desarrollo, y por tanto la cooperación, se centrarán en la cobertura de las necesidades básicas, siguiendo el enfoque del Informe Pearson adoptado en 1969. Los años 80 retomarán la economía como motor único del desarrollo, y desde la doctrina neoliberal se impulsarán los planes de ajuste estructural basados en la reforma económica, la liberalización comercial, la privatización, etc., junto con un Estado mínimo que no interfiriera en la lógica del mercado. La cooperación, desde esta perspectiva, debía apoyar la iniciativa privada y la libertad de mercado, a través de créditos y ayuda financiera reembolsable. Las consecuencias de estas políticas, con el incremento de la desigualdad y la desestabilización social, llevarán a una cierta recuperación del papel del Estado en el desarrollo, así como a una visión más multidimensional del desarrollo, que incorpora diversas temáticas y principios, y que se traduce en el paradigma del desarrollo humano sostenible, entendido como un incremento de las capacidades y opciones del ser humano, por primera vez situado en el centro del proceso. Su traducción en la cooperación implicará la adopción de la lucha contra la pobreza como objetivo central.

Pese al indudable avance que supone en el ámbito teórico el desarrollo humano sostenible (hoy predominante, pese a la existencia de corrientes post-desarrollistas), su traducción práctica (en términos de agenda del desarrollo centrada en la lucha contra la pobreza) no ha evitado importantes críticas. En efecto, la agenda de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) sigue pareciéndose mucho a los recetarios universales tan criticados a lo largo de la historia de la cooperación y a un enfoque de necesidades básicas que parecía superado, además de, y lo que es más importante, olvidarse del contexto y de los debates sobre

³ Para un repaso más exhaustivo que las pinceladas aquí propuestas de las diversas teorías del desarrollo se puede acudir a los manuales al uso en este campo, entre otros Puerto (2008), Chari y Corbridge (2008) o Rahnama y Bawtree (2008).

modelos de desarrollo, confundiendo con ello las causas (ausentes) y las consecuencias (la pobreza). Por ello, estos objetivos fueron vistos como una cierta compensación social para dotar a la globalización de “rostro humano”, frente a las exigencias cada vez mayores de justicia social, que centraban sus denuncias en el modelo imperante de globalización neoliberal y por tanto exigían un cambio en las “reglas del juego” (Echart, 2009). La adopción de los derechos humanos como eje del trabajo en cooperación supondría una visión bien diferente, basada en derechos y obligaciones, que puede dotar de fuerza una agenda post-2015.

Desde el lado de los derechos humanos, y pese a la aprobación, el 10 de diciembre de 1948, de la Declaración Universal de Derechos Humanos, principal decálogo de derechos, en el contexto de Guerra Fría el debate en torno a los derechos humanos también mostraba las diferencias entre los bloques, agudizándose la dicotomía entre:

- por un lado, los derechos civiles y políticos (DCP) priorizados por los aliados capitalistas. Son los derechos de primera generación⁴, que suponen la protección del individuo frente al poder del Estado y que tienen como eje central la libertad, estableciendo obligaciones negativas para los Estados, que deben limitarse a no violarlos;
- y por el otro, los derechos económicos, sociales y culturales (DESC) defendidos por el bloque soviético. Son derechos de segunda generación, fruto de las luchas obreras, que priorizan la igualdad y establecen obligaciones positivas, en la medida en que los Estados deben elaborar políticas públicas, poner a disposición recursos, transformar instituciones, etc., para asegurar su cumplimiento (De Luis, 2009).

Esta apropiación política que ambos bloques hacían de los derechos humanos violaba el principio de indivisibilidad que los preside, y llevó a la adopción, en 1966, de dos instrumentos separados: el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) (ambos entraron en vigor 10 años después, en 1976), con diferentes niveles de exigibilidad (si el primero contiene los instrumentos necesarios para obligar y sancionar a los Estados, el segundo establece la obligación de su realización progresiva). Los Pactos fueron diseñados con el carácter instrumental necesario para dotar de eficacia el contenido de la Carta de las Naciones Unidas y de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, incluyendo en su contenido la articulación de mecanismos de control y supervisión de su cumplimiento por parte de los Estados firmantes, y la creación de organismos específicos destinados a tal fin, como el Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales, que vigila el cumplimiento del PIDESC, y el Comité de Derechos Humanos, supervisor del PIDCP.

Dos años después, la Proclamación de Teherán (durante la Conferencia Internacional de Derechos Humanos celebrada en mayo de 1968) reiteró el vínculo entre ambos bloques de derechos, afirmando que “como los derechos humanos y las libertades fundamentales son indivisibles, la realización de los derechos civiles y políticos sin el goce de los derechos

⁴ Las generaciones de derechos se utilizan, única y exclusivamente, para abordarlos temática e históricamente, sin dotarlos de una clasificación jerárquica que iría contras los principios de interdependencia e indivisibilidad, propios de los DDHH.

económicos, sociales y culturales resulta imposible. La consecución de un progreso duradero en la aplicación de los derechos humanos depende de unas buenas y eficaces políticas nacionales e internacionales de desarrollo económico y social”.

Más allá de la plasmación normativa de los derechos humanos, su evolución en las últimas décadas ha estado muy ligada a luchas políticas y a movimientos de defensa de los derechos humanos. Si en la Guerra Fría predominaba la dicotomía entre unos derechos políticos defendidos por las democracias liberales, y unos derechos económicos y sociales que eran la bandera de los países comunistas, ni unos ni otros pueden entenderse sin las luchas sociales que los impulsaron y reivindicaron. Así, los primeros deben mucho a los movimientos sindicales y obreros, feministas o por la defensa de los derechos civiles, y los segundos a los movimientos de liberación nacional, así como a movimientos culturales, de políticas de identidad, de reivindicación de minorías o por la justicia social. También los llamados derechos de tercera generación, basados en la solidaridad (derecho al desarrollo, a la paz, al medioambiente, etc.), han sido defendidos por los países del sur en su incorporación al sistema internacional tras la descolonización, y también por ecologistas, movimientos de solidaridad internacional, etc. Así, las tres generaciones de derechos, vinculadas a las ideas de la revolución francesa (libertad, igualdad y fraternidad, convertida en solidaridad como concepto más amplio y abarcador), se han ido concretando en procesos de disputa política.

De esta forma, tanto en la teoría como en la práctica, derechos humanos y desarrollo discurrían por senderos diferentes. Si los primeros han sido históricamente defendidos por activistas que optan por la presión política en sus acciones, realizando tareas de denuncia de las violaciones de los derechos humanos que en muchas ocasiones implican un posicionamiento político incómodo para los Estados, en el segundo, y pese a la existencia de movimientos sociales que lo incluían como eje de sus reivindicaciones, predominaba el trabajo de políticos y economistas preocupados por el progreso, a través de un enfoque técnico del desarrollo, lo que llevó a una “despolitización de la pobreza” (en el sentido de no buscar sus causas en el ámbito político), ubicada en un terreno político neutral como forma de asegurar el éxito de sus proyectos, y su propia supervivencia. No obstante, es difícil distinguir en la práctica las luchas por desarrollo de aquellas que defienden el cumplimiento de los derechos humanos (por ejemplo, el derecho a la alimentación, al agua, a la igualdad, al medio ambiente, etc. constituyen reivindicaciones esenciales en el campo de desarrollo).

En definitiva, el camino ha sido largo antes de que la cooperación y las agendas de desarrollo se preocupen por los derechos humanos, tal vez por las repercusiones que podría tener contar con instrumentos jurídicos reales para exigir el respeto de todos los derechos humanos, entendidos, según la definición de las Naciones Unidas, como “las garantías jurídicas universales que protegen a los individuos y los grupos contra acciones y omisiones que interfieren con las libertades y los derechos fundamentales y con la dignidad humana”. Pero también porque de esta forma las prácticas de cooperación quedaban en manos de profesionales y expertos que las dotaban de un tecnicismo alejado de debates más amplios y más “politizados” (aunque no dudamos de que ese discurso técnico está intrínsecamente ligado a una determinada ideología –o pensamiento dominante- imperante en cada momento, traducido en las sucesivas teorías del desarrollo y los instrumentos

preponderantes en cada momento), como los que sin duda exige un trabajo centrado en los derechos humanos. No obstante, si la idea básica del desarrollo humano es ampliar las capacidades y opciones de las personas para asegurarles una vida digna, los derechos humanos se convierten en una cuestión central para lograrlo.

El momento clave de la vinculación entre desarrollo y derechos humanos es la Declaración del Derecho al Desarrollo de 1986, surgida de las reivindicaciones de los países del sur⁵, que entendían que el cumplimiento de los derechos humanos de primera y segunda generación no era posible sin un contexto en el que puedan garantizarse, teniendo en cuenta las desigualdades existentes en el ámbito internacional. De esta forma superan la visión liberal individual de los derechos, incluyendo derechos colectivos, más próximos a una visión marxista, y dando entrada a los derechos de tercera generación, también llamados de solidaridad, generando con ello una polémica todavía no resuelta entre derechos individuales y colectivos⁶. En términos generales, el derecho al desarrollo pretende “dar carta de naturaleza al *enfoque estructural* de los derechos humanos que ya figuraba en el tantas veces olvidado artículo 28 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Como señala esta disposición, ‘toda persona tiene derecho a que se establezca un orden social e internacional en el que los derechos proclamados en esta declaración se hagan plenamente efectivos’. De lo que se trata es de remover los obstáculos estructurales que tanto en la esfera nacional como en la internacional militan en contra de un ejercicio efectivo del derecho al desarrollo de millones de personas en el planeta. Y para ello, debemos reconocer que tanto los esfuerzos nacionales como la cooperación internacional son ingredientes absolutamente ineludibles” (Gómez Isa, 2009: 33).

Esta Declaración define el desarrollo como “un proceso económico, social, cultural y político global, que tiende al mejoramiento constante del bienestar de toda la población y de todos los individuos sobre la base de su participación activa, libre y significativa en el desarrollo y en la distribución justa de los beneficios que de él se derivan”, y señala que el “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”. Se sitúa así al ser humano en el centro del proceso (“La persona humana es el sujeto central del desarrollo y debe ser el participante activo y el beneficiario del derecho al desarrollo”, artículo 2.1.), y se

⁵ De hecho, aunque este derecho ha sido consagrado posteriormente en otras resoluciones y declaraciones, sólo ha sido positivado en un tratado internacional, la Carta Africana sobre Derechos Humanos y de los Pueblos, de 1981, que señala que “1. Todos los pueblos tendrán derecho a su desarrollo económico, social y cultural, con la debida consideración a su libertad e identidad y disfrutando por igual de la herencia común de la humanidad. 2. Los Estados tendrán el deber, individual o colectivamente, de garantizar el ejercicio del derecho al desarrollo” (Artículo 22).

⁶ La principal crítica que han recibido los derechos de tercera generación se refiere a la posible pérdida de fuerza de los derechos anteriores, que sí han sido positivados en los Pactos Internacionales, y que de cumplirse ya supondrían la garantía del derecho al desarrollo. Para otros, este derecho puede entenderse como un “derecho síntesis, es decir, es un derecho que integra el conjunto de los derechos humanos; su último objetivo sería la promoción y la aplicación del conjunto de los derechos humanos, tanto en el ámbito nacional como internacional” (Gómez Isa, 2009: 28).

establecen derechos y responsabilidades para los Estados, incluida la cooperación para el desarrollo: “Los Estados tienen el deber primordial de crear condiciones nacionales e internacionales favorables para la realización del derecho al desarrollo. (...) Los Estados tienen el deber de cooperar mutuamente para lograr el desarrollo y eliminar los obstáculos al desarrollo” (artículo 3).

A partir de la década de los noventa, se dará una creciente vinculación entre el desarrollo y los derechos humanos. En junio de 1993 se celebra la Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos en Viena, en cuya declaración se reafirma la universalidad, indivisibilidad e interdependencia de los derechos humanos, el derecho al desarrollo como parte integrante de los mismos (artículo 10) y se resalta la relación e interdependencia entre éstos, la democracia y el desarrollo (artículo 8), que debe guiar las prácticas de cooperación para el desarrollo de organismos internacionales, Estados, administraciones públicas u organizaciones: “Quienes participan en la cooperación para el desarrollo deben tener presentes las relaciones mutuamente complementarias entre el desarrollo, la democracia y los derechos humanos”. Y en el año 2000, el Informe de desarrollo Humano del PNUD, *Derechos Humanos y Desarrollo Humano* resalta que, pese a una evolución divergente, marcada por las dinámicas de la Guerra Fría y las diferentes realidades del trabajo en desarrollo y en derechos humanos, existe una clara interrelación entre ambos, por lo que un trabajo conjunto permitirá que se enriquezcan mutuamente.

El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) recogerá esta centralidad del ser humano en su paradigma del desarrollo humano sostenible a través de sus informes, definiéndolo como un incremento de las capacidades y opciones de las personas, en consonancia con la concepción de Amartya Sen que supera los enfoques economicistas anteriores: “El desarrollo humano es el proceso de ampliación de las opciones de la gente, aumentando las funciones y capacidades humanas. (...) Representa un proceso a la vez que un fin. En todos los niveles del desarrollo las tres capacidades esenciales consisten en que la gente viva una vida larga y saludable, tenga conocimientos y acceso a recursos necesarios para un nivel de vida decente. Pero el ámbito del desarrollo humano va mucho más allá: otras esferas de opciones que la gente considera en alta medida incluyen la participación, la seguridad, la sostenibilidad, las garantías de los derechos humanos, todas necesarias para ser creativo y productivo y para gozar de respeto por sí mismo, potenciación y una sensación de pertenecer a una comunidad. En definitiva, el desarrollo humano es el desarrollo de la gente, para la gente y por la gente” (PNUD, 2000: 17).

El desarrollo humano procura la ampliación de las opciones de la gente, para que alcance un nivel de vida decente. Por su parte, los derechos humanos “son los derechos que tienen todas las personas, en virtud de su humanidad común, a vivir una vida de libertad y dignidad. (...) Los derechos humanos expresan nuestro profundo compromiso de que se garantice que todas las personas puedan disfrutar de los bienes y libertades necesarios para una vida digna” (PNUD, 2000: 16). Ambas definiciones, aunque diferentes, tienen indudables puntos en común: “si el desarrollo humano se centra en el fortalecimiento de las capacidades y libertades de los miembros de una comunidad, los derechos humanos representan las reivindicaciones que las personas tienen respecto de la conducta de agentes individuales o

colectivos o de la estructura de mecanismos sociales para facilitar o garantizar esas capacidades y libertades” (PNUD, 2000: 20). Es en este sentido, como se resaltaba anteriormente, que el trabajo en ambos campos ha estado en manos diferentes: expertos y políticos que debatían la forma de incrementar esas capacidades, por un lado, y actores sociales que reivindicaban un cambio en las políticas y las estructuras para asegurar el cumplimiento de los derechos humanos, por el otro. No obstante, cada vez resulta más difícil separar desde un discurso coherente ambas actividades, que tienen como eje la dignidad humana y parten de la defensa de una serie de libertades comunes: la libertad de la discriminación; la libertad de la necesidad, para lograr un nivel decente de vida; la libertad para que las personas se desarrollen y hagan realidad su potencialidad humana; la libertad del miedo; la libertad de la injusticia y de las violaciones del imperio de la ley; la libertad de participación en la toma de decisiones, de expresión y de asociación; o la libertad para tener un trabajo decente, entre otras.

En esta convergencia surge el EBDH, como perspectiva que, al ligar el desarrollo a los derechos humanos, implica un cambio en las agendas de desarrollo, estableciendo responsabilidades donde hasta ahora predominaba la buena voluntad, y convirtiendo a los beneficiarios en titulares de derechos, que pueden exigir y no solo esperar confiando en la buena voluntad. En este sentido, el EBDH puede dar más coherencia y fuerza a las políticas de cooperación, al incorporar una responsabilidad jurídica (con instrumentos e instituciones para su protección y promoción).

Traducir el desarrollo en términos de ampliación y garantía de los derechos humanos supone, por otra parte, adoptar una mirada cosmopolita, que supere la visión westfaliana de las relaciones internacionales en la que la soberanía era el concepto estructurador central, y que sigue estando muy presente en los discursos sobre la política de cooperación en tiempos de crisis. A partir del momento en que los Estados asumen obligaciones internacionales, derivadas de los acuerdos internacionales que firman, renuncian a un cierto grado de soberanía que ceden a la comunidad internacional, responsable de velar por la protección de los derechos humanos. De esta forma, el ser humano se sitúa por encima de los Estados, y por tanto también de los intereses nacionales, como titular de unos derechos que el Estado tiene la obligación de respetar, garantizar y proteger. Esta visión ampliada del desarrollo humano en cuanto derecho refleja un cambio de foco en las relaciones internacionales del Estado –único actor para los realistas- a la “humanidad”, reflejando una preocupación holística con la vida y la dignidad humanas, traducidas en unos derechos que protegen a las personas frente al hambre, la enfermedad o la represión, entre otros. En un contexto de creciente interdependencia, en el que los Estados se ven afectados por dinámicas transnacionales y de desigualdad internacional, que afectan a su capacidad de proteger y garantizar los derechos humanos, es imprescindible la cooperación de la comunidad internacional para enfrentar las causas estructurales que impiden su realización.

Pero además, si entendemos los derechos humanos como un proceso también político (y no sólo jurídico, de positivación en normas vinculantes), que avanza hacia la idea de justicia

social desde un discurso emancipador que permita evitar su instrumentalización⁷, es imprescindible tener en cuenta que: “Luchar por la universalización y efectivación de los derechos humanos exige ir mucho más allá de una construcción puramente contractualista de leyes nacionales y tratados internacionales de protección de la dignidad humana. Significa, como dice Boaventura (...) concebirlos como ‘la energía y el lenguaje de esferas públicas locales, nacionales y transnacionales actuando en red para garantizar nuevas y más intensas formas de inclusión social’. (...) Significa implementar programas emancipatorios en espacios no estatales; programas cuyo valor básico es el principio de ‘reciprocidad’, como explica Nancy Fraser, o sea, el reconocimiento del ‘otro’ como hombres y mujeres libres e iguales” (Faria, 2004: 11).

Antes de cerrar esta presentación de la vinculación entre desarrollo y derechos humanos, conviene un último apunte en cuanto al peligro que supone traducir esta interrelación en la adopción de un nuevo modelo universalizante que no respete las particularidades de cada comunidad. Es un debate histórico tanto en el campo del desarrollo, tan proclive a la imposición de recetarios universales, como en el de los derechos humanos, con la clásica dicotomía universalismo/relativismo, que debemos tener presente para no cometer los mismos errores. La propia Declaración de Viena, de 1993, señalaba que “La comunidad internacional debe tratar los derechos humanos en forma global y de manera justa y equitativa, en pie de igualdad y dándoles a todos el mismo peso. *Debe tenerse en cuenta la importancia de las particularidades nacionales y regionales, así como de los diversos patrimonios históricos, culturales y religiosos*, pero los Estados tienen el deber, sean cuales fueren sus sistemas políticos, económicos y culturales, de promover y proteger todos los derechos humanos y las libertades fundamentales”.

En el ámbito del desarrollo, el Informe de Desarrollo Humano de 2004, *La libertad cultural en el mundo diverso de hoy*, señaló la importancia de este tema: “El desarrollo humano requiere más que salud, educación, un nivel de vida digno y libertad política. El Estado debe reconocer y acoger las identidades culturales de los pueblos y las personas deben ser libres para expresar sus identidades sin ser discriminadas en otros aspectos de sus vidas. En resumen: la libertad cultural es un derecho humano y un importante aspecto del desarrollo humano y, por consiguiente, digno de la acción y atención del Estado” (PNUD, 2004: 5). Pese a estos avisos, las agendas suelen ser universales (con imposiciones de un modelo de desarrollo a seguir, unos objetivos de desarrollo humano, unos derechos humanos universales, un modelo de democracia, etc.), lo que deja entrever las dificultades de un verdadero respeto por la diversidad cultural.

Este es uno de los puntos de partida de las teorías del post-desarrollo, que entienden que el propio desarrollo es básicamente una “creencia occidental”. Como señala Rist (2002), “Que el crecimiento o el progreso pueden continuar indefinidamente, es una afirmación que distingue de manera radical a la cultura occidental de todas las demás. Esta característica, tan extraña y tan moderna, establece entre los pueblos una fractura cuya importancia va

⁷ Los DDHH ha sido utilizados en demasiadas ocasiones para justificar lo injustificable en términos de derechos humanos, desde intervenciones militares hasta la imposición de unos valores en base a la creencia en la superioridad de la cultura occidental.

mucho más allá que cualquiera de las que se han forjado a lo largo de la historia para justificar, de manera sociocéntrica, la pretendida superioridad de Occidente”. Frente a esta visión, el post-desarrollo puede entenderse como la “concientización de que la realidad puede definirse en términos distintos a los del desarrollo y que las personas y los grupos sociales pueden actuar sobre la base de esas diferentes definiciones”, lo que implica no solo “la posibilidad de crear diferentes discursos y representaciones (...) no mediados por la construcción del desarrollo”; sino también “la necesidad de cambiar las prácticas de saber y hacer”, es decir, “la necesidad de multiplicar centros y agentes de producción de conocimientos, haciendo visibles las formas de conocimiento producidas por quienes supuestamente son los ‘objetos’ del desarrollo para que puedan transformarse en sujetos y agentes” (Escobar, 2009). De esta forma, se evitan modelos universales y unidireccionales, muchas veces impuestos, que no tienen en cuenta las realidades y especificidades de cada sociedad; al tiempo que se defiende la existencia de otras y diversas formas de vida, prácticas y saberes, que deben escucharse, respetarse e incorporarse en la búsqueda de la justicia y la dignidad de las personas.

Asimismo, desde la concepción cosmopolita de los derechos humanos, se busca superar el debate universalismo/relativismo, para lo cual autores como Sousa Santos (2004) o Panikkar (2004) proponen una hermenéutica diatópica que permita “traducir” los derechos humanos a cada contexto específico y tornarlos así inteligibles, teniendo en cuenta las diferentes visiones y cosmovisiones. Esto supone adoptar una visión participativa y emancipatoria que evite que los derechos humanos sean una imposición desde fuera, pero también un instrumento de dominación que sirva a los intereses de una clase o grupo dominante sobre otro. Los derechos humanos deben así mantener una “tensión entre igualdad y diferencia, entre reconocimiento y redistribución, de modo que la promoción y protección de los derechos humanos no dé lugar a la ocultación de formas de opresión o de discriminación o no se reduzca a una mera proclamación formal de derechos sin que se verifiquen las condiciones materiales para su ejercicio efectivo” (Nunes, 2004: 29).

A este respecto, Boaventura de Sousa Santos (2004) propone una “concepción cultural de los derechos humanos” para que éstos puedan configurar una “política progresista de carácter emancipatorio”. Se trata con ello de superar las imposiciones de una cultura occidental que se pretende universal (lo que le lleva a definir la globalización como “la globalización exitosa de un determinado localismo”), para construir una política de derechos humanos que, sin caer en relativismos, establezca un diálogo entre diferentes culturas acerca de los principios de la dignidad humana⁸. Y en este sentido, “En la esfera de los derechos humanos y la dignidad, la movilización de apoyo social a favor de las demandas emancipatorias que potencialmente tienen, solamente se puede conseguir si tales demandas han sido asumidas y apropiadas en el contexto cultural local” (Sousa, 2004: 108).

⁸ Diálogo que tiene una rica historia y versiones diversas que pueden encontrarse. Sousa cita el diálogo entre las culturas occidental, hindú e islámica, aunque se encuentran referencias tan antiguas y diversas como la Carta de Mandén del Imperio de Mali, del s.XIII, considerada una de las primeras declaraciones de derechos humanos y hoy Patrimonio Inmaterial de la Humanidad, que ya defendía la paz social en la diversidad, la inviolabilidad del ser humano, la educación, la integridad de la patria, la seguridad alimentaria, la abolición de la esclavitud, o la libertad de expresión, entre otros.

Una vez más, la participación en la definición de los principios y las políticas es un tema recurrente e indispensable para una real apropiación de los procesos de desarrollo por parte de sus protagonistas y para la garantía de los derechos humanos, que liga el debate mantenido hasta ahora entre desarrollo y derechos humanos con la democracia, a la que dedicamos el siguiente apartado.

1.2. LA IMPORTANCIA DE LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA EN LOS PROCESOS DE DESARROLLO

*La democracia, el desarrollo y el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales son conceptos interdependientes que se refuerzan mutuamente (...)
La comunidad internacional debe apoyar el fortalecimiento y la promoción de la democracia, el desarrollo y el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales en el mundo entero (Declaración de Viena, artículo 8).*

Para que realmente podamos llevar a cabo una vinculación entre derechos humanos y desarrollo, la democracia es un requisito indispensable. Ya desde sus inicios, los informes del PNUD enfatizaban que: “el objetivo básico del desarrollo humano es ampliar las oportunidades de los individuos para hacer que el desarrollo sea más democrático y participativo.” (PNUD, 1991: 17); y que “La democracia es la única forma de régimen político compatible con el respeto de las cinco categorías de derechos, a saber, económicos, sociales, políticos, civiles y culturales” (PNUD, 2000: 56). Para ello, debe ser respetuosa con las diferentes realidades, potenciando las condiciones básicas para que la democracia pueda funcionar y responda de forma contextualizada a las demandas y necesidades de desarrollo humano en cada lugar.

Se insiste en la necesidad de ampliar la noción de democracia, superando los aspectos formales, para asegurar una democracia de calidad: “Consolidar la democracia es un proceso, no un acto aislado. Pero hacer que las instituciones públicas se desempeñen efectivamente es sólo una parte del desafío. La otra es demostrar a ciudadanas y ciudadanos que los gobiernos democráticos trabajan en las cuestiones que verdaderamente preocupan a la gente, que son capaces de dar respuesta a esas cuestiones y que están sujetos al efectivo control ciudadano cuando no cumplen” (PNUD, 2004: 12). En el Informe de 2002, *Profundizar la democracia en un mundo fragmentado*, el PNUD afirma que ésta contribuye a la redistribución de la riqueza, la estabilidad, la transparencia y la deliberación pública, y permite a los ciudadanos incrementar su influencia en la toma de decisiones, siempre que se asegure -más allá de procesos electorales libres- el respeto y la promoción de los derechos humanos, políticos, civiles, económicos, sociales y culturales, y la existencia de medios de comunicación libres, que permitan el acceso a la información, y de espacios reales de deliberación, con participación ciudadana.

Los movimientos sociales que han surgido en 2011 en varios lugares del mundo van en esta línea, mostrando que la ciudadanía ya no se contenta con aspectos formales y comienza a exigir una democracia real, de calidad, en la que sus demandas sean escuchadas, y

ampliando los espacios de deliberación y decisión, haciendo política desde la base⁹. Por otra parte, para una participación efectiva en la toma de decisiones, ésta debe ampliarse más allá de las fronteras de los Estados, a través de una democratización en la esfera internacional en la que se elaboran muchas de las políticas que afectan a la vida de las personas.

Sin embargo, la traducción práctica de esta preocupación por la democracia en el trabajo de la cooperación para el desarrollo ha quedado limitada, en muchas ocasiones, a aspectos formales y de gobernabilidad¹⁰, dejando de lado la importancia del respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales, la participación ciudadana, el control ciudadano de la toma de decisiones, la igualdad de género y la no discriminación, la sostenibilidad medioambiental, y la importancia de políticas públicas que incrementen las oportunidades de las personas.

De hecho, la mayoría de los actores del sistema de cooperación han optado por un trabajo en torno a la *gobernanza* (referida a las diversas interacciones entre los actores políticos y sociales dentro del ámbito democrático en torno a problemas básicos de democracia, gestión, política y participación), entendida principalmente como *governabilidad* (es decir, la capacidad o habilidad de liderazgo político para el logro de suficiente apoyo y legitimidad para implementar un conjunto de medidas). De esta forma, los programas de cooperación en este ámbito han hecho más énfasis en la observación electoral o el fortalecimiento institucional, que en fomentar una real participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones.

Conviene advertir que la gobernabilidad puede ser funcional al pensamiento neoliberal si no se cuenta con la ciudadanía y con los procesos de negociación política que se dan en el interior de los Estados, asegurando no sólo un “buen gobierno” sino también, y sobre todo, la existencia de prácticas democráticas que involucren a la ciudadanía. En efecto, estos programas de cooperación han estado influidos por una serie de premisas sobre cómo deben funcionar políticamente las sociedades, los gobiernos y los mercados, dando prioridad a las cuestiones de gestión (en consonancia con el “New Public Management”), de forma complementaria a la regulación mercantil que exigen los procesos de globalización¹¹ (por ejemplo, a través de los planes de ajuste estructural), fomentando en el Estado un papel más

⁹ La imagen en España de un Congreso blindado ante las protestas ciudadanas (al grito de “que no nos representan”) en 2011 es un buen ejemplo de que la democracia ya no puede limitarse a lo formal y desoir las demandas ciudadanas sin perder legitimidad.

¹⁰ Para un repaso del trabajo de actores centrales del sistema internacional de cooperación para el desarrollo como el PNUD, el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE, el Banco Mundial o la Unión Europea en el campo de la gobernanza, ver IUDC-UCM: *La integración de la democracia y los derechos humanos en las políticas de cooperación para el desarrollo*. Documento de Trabajo realizado para la DGPOLDE, 2009.

¹¹ No hay que olvidar que este debate surge en 1975 de la mano de un informe sobre la gobernabilidad de las democracias de la Comisión Trilateral, preparado por Crozier, Huntington y Watanuki, que partía de la hipótesis de que los problemas de gobernabilidad (en Europa, Japón y Estados Unidos) se debían a una desconexión entre las crecientes demandas sociales y la falta de recursos del Estado (en términos financieros, de recursos humanos y de capacidad de gestión). Y fue recuperado, a finales de los años 80, por el Banco Mundial, particularmente referido a África (*Report of the Governance in Africa*, Program of the Carter Center in Emory University, Atlanta).

de gestor que de formulador de políticas públicas (que ya vienen predefinidas desde fuera), y dejando fuera del debate las dimensiones relativas a las relaciones sociales, a la asimetría del poder y al ejercicio de la política en cuanto conflictividad, que serían, consecuentemente, eliminadas del debate internacional sobre la “buena gobernanza”. Puede convertirse, de esta forma, en un modo de injerencia política en la que se impone un determinado modelo de democracia, desempoderando los procesos nacionales de negociación política. La rendición de cuentas se hace así con el donante (con el peligro de incrementar la dependencia ante esa presión externa, y de debilitar su legitimidad al no poder decidir sobre aspectos políticos básicos, que vienen predefinidos por expertos y organismos internacionales) y no con la ciudadanía, convertida en una sociedad civil que debe adoptar los roles que el modelo impuesto le asigna, evitando el conflicto social. Para ver los efectos de esta tendencia no hace falta irse muy lejos, los problemas que suscitan en el sur de Europa ante las condiciones para “salvar” a algunos países de la crisis son uno de los muchos ejemplos.

Los orígenes y evolución de estos conceptos, por tanto, obligan a ser cuidadosos a la hora de analizar su operativización, ya que puede presentar ciertas cargas ideológicas e incluso favorecer la emergencia de nuevas formas de condicionalidad política en la cooperación internacional para el desarrollo. Y ello porque, más allá del consenso en torno a la necesidad de aumentar las capacidades políticas e institucionales de los Estados, fundamentales para lograr el desarrollo, las formas que puede adoptar el trabajo en este campo son variables, y en numerosas ocasiones se inspiran en los principios de la democracia liberal y la economía de mercado, no siempre respetuosos con otras realidades y contextos. Se debe insistir en el papel de la ciudadanía en este proceso, asegurando el establecimiento de canales de participación y reconociendo su importancia como garante de procesos democráticos más participativos e inclusivos, que no vengan impuestos desde fuera sino que se negocien en los diversos campos políticos. Y contar con la ciudadanía en los procesos de desarrollo democrático no puede limitarse a la participación aséptica de una sociedad civil desideologizada, ni suplir las responsabilidades de los Estados que delegan en organizaciones no gubernamentales, convirtiéndolas a su vez en gestoras de servicios públicos, sino que debe comenzar con procesos de empoderamiento.

En definitiva, al hablar de democracia, vinculada a los procesos de desarrollo y al respeto de los derechos humanos, la participación ciudadana se convierte en un elemento clave para evitar algunos de los riesgos señalados y para fomentar modelos pluralistas de democracia alejados de los recetarios universales. De hecho, así lo reconocen los documentos analizados, comenzando con la propia Declaración sobre el Derecho al Desarrollo, que defiende la “participación activa, libre y significativa en el desarrollo y en la distribución justa de los beneficios que de él se derivan” y sostiene que “Los Estados deben alentar la participación popular en todas las esferas como factor importante para el desarrollo y para la plena realización de los derechos humanos”. Incluso el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD), donde se definen gran parte de las agendas de los donantes, señala que “La pobreza a menudo significa impotencia, injusticia y exclusión de la participación social como resultado de la discriminación y, en términos más generales, de una falta de derechos políticos que incluyan los humanos. Potenciar a las mujeres y hombres pobres exige un gobierno

democrático con participación popular en la elaboración de las políticas, el diseño y la aplicación de los programas, y una sociedad civil con organizaciones comunitarias representativas, derechos humanos y un Estado de derecho” (CAD, 2002: 73).

No obstante, es importante asegurar su participación no sólo en los procesos electorales, sino también en la toma de decisiones y en la implementación de las políticas, respondiendo con ello a las crecientes demandas de democracia deliberativa (que permita un acceso a la información imprescindible para una ciudadanía informada y capaz de participar en las decisiones políticas) y participativa (tanto en ámbitos institucionales como en espacios políticos propios, donde definan y debatan sus agendas y prioridades, ampliando con ello los espacios donde hacer política: desde dentro y desde fuera, desde arriba y desde abajo).

Por ello, se debe recordar que la democracia no es algo que se haya inventado en un lugar y para siempre, es una reinención continua, un proceso político conflictivo, sujeto a dinámicas de ampliación o retroceso, que ha evolucionado a través de intensas luchas sociales. La democracia ha ganado así diferentes adjetivos en función de las diversas visiones de la misma (tecnocrática, elitista, pluralista, radical, etc.), llevando a un debate entre la definición sustancial y la definición procedimental de la misma, entre la visión descriptiva (qué es la democracia) y prescriptiva (qué debería ser). Frente a los modelos universalizantes, las luchas de los movimientos sociales reinventan y resignifican la política y la democracia, superando algunas fronteras que limitan la profundización democrática en el contexto actual, y particularmente la frontera institucional (entendiendo la política como el espacio de la experiencia, pensando en el proceso instituyente de las prácticas democráticas, más allá de lo instituido) y la frontera del Estado-nación (estableciendo las conexiones entre las diferentes escalas, de lo local a lo global, que interfieren en los procesos de democratización) (Bringel y Echart, 2008).

En relación a la primera, pese a que se suele enfocar la participación ciudadana en relación a su impacto en las “democracias realmente existentes”, en el ámbito de lo instituido, es decir, en los espacios que estas abren o pueden abrir a esa participación (ampliación de espacios institucionales de participación, inclusión de nuevos temas en la agenda política, incidencia en las políticas públicas, etc.), existe también un ámbito instituyente, que se refiere a la creación de nuevas experiencias democráticas (creación de espacios de democracia radical, que son espacios de lucha y de resistencia, pero también de socialización política y renovación de la cultura política), que van más allá de lo instituido, e incluso en tensión con este. Es necesario, para asegurar procesos de ampliación democrática y de participación real, mirar a ambos lados de esta frontera, y no únicamente a las prácticas de participación institucional, que por otra parte suelen responder a determinados modelos y requisitos preexistentes (se deben aceptar las reglas del juego de la democracia liberal representativa existente y la agenda que esta impone, rebajando para ello el nivel de crítica y de exigencia), para incluir aquellas prácticas que crean nuevos marcos democráticos y que en muchas ocasiones entran en conflicto con lo instituido. Las prácticas del movimiento del 15M pueden ser un ejemplo en este sentido. La democracia, si entendemos que no responde a un modelo único, ni se limita a la participación electoral o en consejos consultivos, debe construirse y reinventarse en cada caso y en cada momento, a partir de las experiencias

cotidianas que re-significan y amplían la democracia. Las políticas de cooperación para el desarrollo se han focalizado en la dimensión institucional, a partir de unos determinados modelos de participación, obviando la importancia de cultivar las prácticas democráticas ciudadanas, que podrían ampliar la democracia desde sus propias experiencias concretas, y adaptarla a los diferentes contextos.

Para ello, no es suficiente por tanto la apertura de foros consultivos de la sociedad civil, habituales en la cooperación, sino que se debe partir de un reconocimiento de la labor que pueden realizar los actores sociales y de la importancia de sus espacios de deliberación propios, lugares de encuentro, intercambio y debate; asegurar su independencia, para evitar su instrumentalización por los gobiernos y organizaciones internacionales; fortalecer y empoderar a las asociaciones ciudadanas (fomentando la educación y el acceso a la información, asegurando sus libertades y su derecho de asociación, pero también creando instrumentos de financiación que les ayuden a conseguir recursos para llevar a cabo sus actividades, y sobre todo evitando su criminalización, ya que el empoderamiento puede llevar a tensiones con lo institucional); apoyar los procesos de coordinación y creación de redes sociales; establecer mecanismos de diálogo, consulta y concertación; y definir las vías de participación, con mecanismos e instrumentos para que esa participación sea real, entre otras medidas (Echart, 2008).

Más allá de los procesos nacionales, y desde una visión cosmopolita de las relaciones internacionales, las exigencias de participación democrática se están extendiendo al ámbito internacional, en la medida en que “La potenciación de las personas para que puedan influir en las decisiones que afectan a sus vidas y pedir cuentas a sus gobernantes ya no es un asunto de orden meramente nacional. En un mundo integrado, estos principios democráticos adquieren una dimensión mundial, pues las normas y los agentes mundiales a menudo afectan a la vida de las personas tanto como las propias normas y los propios agentes nacionales. Esta nueva realidad se ha reflejado en las últimas protestas contra la mundialización en países tanto industrializados como en desarrollo. A pesar de que estas protestas revisten diversas formas y están motivadas por diferentes intereses, a menudo coinciden en exigir que los actores y las instituciones mundiales sean más accesibles y reaccionen más a los problemas de los más pobres del mundo” (PNUD, 2002: 7). Se reivindica así, desde una pluralidad de movimientos sociales vinculados a la defensa de los derechos humanos, la lucha contra la pobreza, la justicia social, etc., la apertura de espacios participativos y deliberativos que permita una profundización de la democracia en el escenario internacional (traducida en mayor transparencia, mayor participación, extensión de los derechos de ciudadanía a todos los seres humanos, etc) (Echart, 2008).

Esto guarda relación con la segunda frontera, la del Estado-nación, que también debe superarse en un contexto donde gran parte de las decisiones que afectan a nuestras vidas son tomadas en ámbitos que trascienden el Estado nación, lo que obliga a adoptar una mirada transnacional, que tenga en cuenta los diversos espacios (de lo local a lo global), a identificar interlocutores internacionales a los que dirigir las demandas, y a experimentar nuevas formas de participación democrática en esos espacios, rompiendo con la rigidez de la visión estado-céntrica. Los actores sociales han hecho un esfuerzo por estar presentes en

esos espacios, creando redes transnacionales que les permitan actuar y presionar para la democratización de esos espacios. En las luchas por la democratización de las relaciones internacionales, los movimientos sociales han llevado a cabo diversas actividades (Smith, Chatfield e Pagnucco, 1997), desde la creación de redes transnacionales y la difusión de información y sensibilización ciudadana hasta la participación en arenas políticas multilaterales (tanto institucionales – los *insiders* de Tarrow (2005), que actúan desde dentro para democratizar el sistema político-, como propios – los *outsiders*, que actúan desde fuera, desafiando las políticas de las instituciones internacionales). Han contribuido con ello a la incorporación de nuevas sensibilidades en el debate internacional (género, medio ambiente, derechos humanos, democracia, etc.), al surgimiento de nuevas dimensiones de la ciudadanía, así como a una ampliación del espacio público en el que exigir mayor transparencia y rendición de cuentas.

Estas diversas actividades tratan de crear nuevos espacios de implicación ciudadana que superen las formas tradicionales de la democracia y la noción de gobernabilidad elitista, centrada en la adecuada gestión política, principalmente tecnocrática, y en medidas macroeconómicas de ajuste, en la que participan tan sólo un número limitado de actores (el Estado y la administración en la esfera nacional, y las organizaciones intergubernamentales en la internacional), para construir modelos de gobernanza democrática más pluralistas.

De estas experiencias pueden sacarse enseñanzas válidas para nuestro objeto de análisis, en la medida en que si solo nos enfocamos en cómo, desde las instituciones, se incorporan determinadas temáticas, en este caso los derechos humanos, obviando las demandas ciudadanas existentes en los espacios no institucionales, corremos el riesgo de aceptar la reapropiación discursiva que muchas veces hacen las elites de estas cuestiones, incorporadas de forma desvirtuada (la incorporación del enfoque de género o de la sostenibilidad medioambiental han sido ejemplos en este sentido), o lo que puede ser peor, creer, al no escuchar esos otros espacios, que nuestras propias ideas sobre el tema son las válidas, independientemente del lugar o el contexto en el que las apliquemos. Es esencial una apropiación real de unos procesos de desarrollo contruidos sobre la base de la participación ciudadana y el respeto a los derechos humanos desde un discurso fuerte, político y emancipador.

Los derechos humanos también están estrechamente vinculados con la necesidad de una democracia en la que los ciudadanos participen de forma activa. De hecho, recientemente, algunas iniciativas han tratado de incluir la participación como eje central de los mismos. Así, la Declaración Universal de los Derechos Humanos Emergentes¹² (iniciativa de organizaciones de la sociedad civil, en el Foro Universal de las Culturas Barcelona de 2004, adoptada finalmente en el Forum de Monterrey de 2007), sin pretender sustituir a la DUDH, insiste en la necesidad de complementarla con un enfoque de ciudadanía participativa, en base a unos valores (la dignidad, la vida, la igualdad, la solidaridad, la convivencia, la paz, la libertad y el conocimiento) y unos principios (seguridad humana, no discriminación, inclusión social, coherencia, horizontalidad, interdependencia y multiculturalidad, de la participación

¹² Disponible en <http://www.idhc.org/cat/documents/Biblio/DUDHE.pdf>

política, de género, de la exigibilidad, y de responsabilidad solidaria). Enumera así los derechos tomando como eje la democracia, entendiendo que esta debe ser igualitaria, plural, paritaria, participativa, solidaria y garantista.

Esta Declaración reconoce que “Todos los seres humanos, libres y iguales y dotados de dignidad, somos acreedores de más derechos de los que tenemos reconocidos, protegidos y garantizados”. Por ello, la lucha por el respeto a los derechos humanos no puede quedar circunscrita y limitada a aquellos reconocidos por la legislación vigente (que no deja de ser un reflejo del sistema político existente), sino que debe tener como horizonte la idea de justicia social, que se define y redefine constantemente en función de los avances y las luchas sociales. Por poner solo un ejemplo, cuando Rosa Parks se negó a ceder su asiento en el autobús, vulneró la legalidad vigente, pero contribuyó al avance de los derechos humanos. Por ello, además de asegurar la garantía de los derechos legalmente defendibles, se deben tener en cuenta los avances y las demandas de derechos que surgen desde la base social, desde la ciudadanía. Y en este sentido, se debe mirar no solo a los derechos vulnerados, sino también a aquellos negados, excluidos, pero que socialmente se siguen reivindicando. Esto nos permitirá entender cuáles son las demandas ciudadanas en el campo de los derechos humanos, cómo se traducen en las agendas políticas y de cooperación, y sobre todo, cuales quedan excluidas de las mismas. Se trata, en definitiva, de mantener no sólo una visión reactiva en la defensa de los derechos humanos (que garantice que éstos sean garantizados), sino también proactiva, defendiendo aquellos que se reclaman pese a no estar todavía plenamente garantizados (derecho al desarrollo, a la paz, al medio ambiente, a los bienes comunes, entre otros muchos)

Para hacer efectiva esta participación en la definición e incorporación de los derechos humanos, el empoderamiento de las personas para el ejercicio y la exigencia de sus derechos se convierte en otro de los elementos esenciales. En efecto, la exigibilidad de los derechos requiere de una ciudadanía empoderada, que conozca sus derechos y los instrumentos existentes para su defensa y protección, así como las causas de su vulneración (su vinculación con la pobreza, con la exclusión, con las relaciones de poder existentes, etc.). El empoderamiento es, de hecho, como veremos en el siguiente capítulo, un elemento esencial del EBDH.

1.3. LA GÉNESIS DEL ENFOQUE BASADO EN DERECHOS HUMANOS COMO TRADUCCIÓN DEL VÍNCULO ENTRE DESARROLLO, DEMOCRACIA Y DERECHOS HUMANOS.

La vinculación entre desarrollo, democracia y derechos humanos se ha traducido en la adopción del Enfoque Basado en los Derechos Humanos como base de unas políticas innovadoras de desarrollo que adoptan el derecho internacional de los derechos humanos, y los principios y valores que lo conforman, como un marco conceptual explícito y universalmente aceptado, y que determinan como principal objetivo del desarrollo la realización de los derechos de todas las personas, especialmente las que se encuentran en situación de exclusión y vulnerabilidad.

En el proceso de adopción del EBDH han sido clave las Naciones Unidas, por su trabajo de promoción y protección de los derechos humanos y del desarrollo, que ha tenido como resultado la construcción del entramado de normas internacionales de obligado cumplimiento, y declaraciones y resoluciones no estrictamente vinculantes, pero dotadas de una indudable fuerza moral, que conforman parte del marco conceptual del EBDH. Las especiales características de este organismo internacional, como su mandato, su larga trayectoria de trabajo o el impacto de sus políticas, han permitido configurar un espacio político e institucional para la génesis de este enfoque. Pero el camino que ha permitido su surgimiento ha sido largo, y probablemente también lo sea el proceso de su consolidación efectiva.

El punto de inflexión formal para la construcción del EBDH es la presentación del informe la *Renovación de las Naciones Unidas: un programa de Reforma (A/51/95014)* en 1997 por su entonces Secretario General, Kofi Annan, en el que se pedía la integración de los derechos humanos en todos los organismos del sistema de Naciones Unidas y solicitaba la elaboración de los instrumentos concretos y adecuados para tal fin. Se presentó para ello un amplio conjunto de medidas orientadas a cumplir el mandato contenido en la Carta de las Naciones Unidas, convirtiendo los derechos humanos en el epicentro de las políticas y programas del sistema. Las normas de derechos humanos, y los principios y valores que de ellas se desprenden, se convirtieron en la herramienta que articulaba y daba sentido a todo el sistema, integrando los mandatos de las diferentes agencias para construir, mediante la unidad en la acción, una política coherente. Los derechos humanos pasan así a definir, de manera explícita y oficial, la agenda política de las Naciones Unidas.

Posteriormente, se celebraron varios talleres interagenciales que comenzaron a dar forma al Enfoque Basado en Derechos Humanos. En el primero, dedicado a la “Aplicación de un enfoque basado en los derechos humanos en el contexto de la reforma de las Naciones Unidas” (celebrado en Princeton, en 2001-, diez agencias del sistema, convocadas por el Grupo de Desarrollo, identificaron los elementos clave que permiten concretar una metodología eficaz para incorporar los derechos humanos en las acciones de desarrollo, analizando las prácticas existentes para traducirlas en una guía de acción, e insistiendo en la importancia de la participación como elemento clave para el éxito de este proceso, así como en la necesidad de un marco de acción flexible y adecuado a las distintas realidades. Los numerosos acuerdos permitieron sentar las bases teóricas del EBDH: reconocimiento de los titulares de derechos como sujetos centrales del desarrollo; traducción de las necesidades humanas en derechos humanos; foco en la población más vulnerable; establecimiento de obligaciones para todos los actores participantes en los procesos de desarrollo; integración de las normas internacionales de derechos humanos en las políticas de los Estado, etc. Pero también se pusieron de manifiesto importantes divergencias sobre cuestiones determinantes, lo que imposibilitó la construcción de un entendimiento común en aspectos metodológicos, pero sobre todo políticos, teniendo en cuenta el reto que suponía para la propia institución y sus miembros el cambio de paradigma. Es precisamente la falta de apoyo político la que había debilitado muchos procesos, por lo que un compromiso mayor y sostenido en el tiempo se tornaba imprescindible para la efectiva incorporación del EBDH.

Un paso en este sentido será el Informe “Fortalecimiento de Naciones Unidas: un programa para profundizar” (A/57/387), que incorpora el mandato para la puesta en práctica de un programa “para reforzar las medidas relacionadas con los derechos humanos que adopten las Naciones Unidas en los países”¹³, lo que supone una integración política y estratégica expresa del EBDH, que busca el fortalecimiento de las capacidades de los titulares (de obligaciones, para cumplirlas, y de los titulares de derechos, para reclamarlos) y de los sistemas estatales de rendición de cuentas, determinando de forma transparente las obligaciones del Estado para con sus ciudadanos.

En el segundo taller (en Stamford, 2003) se concretaron los elementos diferenciales de una programación con este enfoque. Se logró en él la aprobación de la Declaración de Entendimiento Común sobre el EBDH en la Cooperación, que dotó de un marco teórico con clara vocación práctica al nuevo enfoque. El marco conceptual del EBDH queda aquí definido: “Las normas sobre los derechos humanos contenidas en la Declaración Universal de Derechos Humanos y otros instrumentos internacionales referidos a los derechos humanos, así como los principios que de ellos se derivan, sirven de orientación a todas las labores de cooperación y programación para el desarrollo en todos los sectores y en todas las fases del proceso de programación”.

El tercer taller (Tarrytown, 2008) se centró en la valoración de los avances y retos en la incorporación del EBDH, destacando dos problemas fundamentales: la falta de mecanismos de evaluación y medición cualitativa, y sobre todo el desafío político que supone la politización de la agenda de desarrollo en el ámbito intergubernamental (por la condicionalidad de la ayuda y los niveles de exigencia). Así, pese a la importancia del compromiso político expresado, a la construcción de herramientas para la incorporación efectiva del EBDH en los documentos estratégicos, y a la generación de mecanismos de coordinación institucional que traducen a la práctica los elementos del EBDH, este último taller puso de manifiesto el mayor obstáculo al que se enfrenta la incorporación del EBDH, y la repolitización de la agenda de desarrollo que ello conlleva: las resistencias de algunos titulares de obligaciones para asumir las mismas.

Más allá de estas reticencias, los consensos y compromisos adquiridos permiten apuntar los principales elementos que conforman el EBDH: la centralidad de los derechos humanos como principio y guía de las acciones –en los ámbitos político, programático y operativo-, y la atribución de nuevas titularidades -de derechos, obligaciones y responsabilidades-, elementos sustentados en los principios y valores de los derechos humanos -Universalidad e inalienabilidad; Indivisibilidad, interdependencia e irrenunciabilidad; Imprescriptibilidad; Participación e inclusión; y Transparencia, rendición de cuentas e imperio de la Ley-. En el siguiente capítulo se presentarán detenidamente estos elementos, y su potencialidad para la definición de una nueva agenda del desarrollo.

¹³ La “Acción 2: Fortalecimiento del apoyo de las Naciones Unidas a los sistemas nacionales de promoción y protección de los derechos humanos en todo el mundo”, adoptada en el año 2003 y ejecutada entre el 2004 y el 2007.

CAPÍTULO 2.

LA IMPORTANCIA DEL ENFOQUE BASADO EN DERECHOS HUMANOS PARA LA COHERENCIA DE POLÍTICAS CON EL DESARROLLO EN UNA AGENDA POST-2015

En la evolución de las agendas de desarrollo, la adopción de un Enfoque Basado en los Derechos Humanos (EBDH) puede suponer un nuevo impulso que rompa con determinadas premisas del sistema tradicional de cooperación, al ligar el desarrollo a los derechos humanos, al suponer responsabilidades donde hasta ahora predominaba la voluntad, y al convertir en los beneficiarios en titulares de derechos, que pueden exigir y no solo esperar. En este sentido, el EBDH puede dar más coherencia y fuerza a las políticas de cooperación, lo que permite a los actores sociales exigir una mayor rendición de cuentas.

Y decimos puede, porque para ello debe hacer frente, y superar, algunos de los problemas a los que se ha enfrentado la cooperación en las últimas décadas. El primero de ellos, y quizás el más importante, es que, teniendo en cuenta que la cooperación es sólo una de las políticas que inciden en el desarrollo, es necesario ampliar la mirada al contexto en el que este se da, y por tanto, adoptar un enfoque global que se detenga en debatir las “reglas del juego”, así como en asegurar la coherencia entre todas esas políticas. Para ello, no sólo se deben repensar los modelos de desarrollo (y para ello “repolitizar” el debate), sino también impulsar un EBDH que permee todas las políticas que inciden en el desarrollo, y no sólo la de cooperación, como en su día hiciera el enfoque de género. Otra cuestión importante es cuidar la forma en que se adopta esta nueva metodología, para evitar una instrumentalización aséptica que se aleje de esos debates, y para que sea coherente con la historia de luchas y de reivindicaciones que han acompañado el trabajo de los defensores de los derechos humanos, utilizando como ejes centrales no sólo el empoderamiento y la participación, sino también un horizonte emancipatorio. Estas son algunas de las cuestiones que se debatirán en este capítulo, apuntando algunas de las vías y de los debates por responder para poder avanzar en la definición de nuevas prácticas de cooperación que avancen hacia una garantía de la dignidad y la justicia social en una agenda post-2015.

En efecto, como señala Mikel Berraondo¹⁴ “La integración del EBDH en la cooperación es en la actualidad una necesidad planteada desde multitud de organismos internacionales (NNUU, Agencias Internacionales de Cooperación y ONGD). Sin embargo, plantear la integración de los derechos humanos en la práctica de la cooperación nos obliga a enfrentar una serie de cuestiones que siguen pendientes”. En los siguientes apartados se presentan una serie de elementos que definen las dimensiones de trabajar bajo este enfoque, elementos que sientan las bases que deben quedar claras a la hora de aplicar el EBDH, para facilitar su incorporación en documentos estratégicos y en la práctica de la cooperación.

¹⁴ Coordinador del Aula de Derechos Humanos de IPES (Instituto de Promoción Estudios Sociales), en su intervención en el Primer Seminario de Trabajo celebrado en Pamplona sobre la materia.

Esos elementos propios del EBDH, derivados de las normas y principios de los derechos humanos, pueden resumirse en:

- La vinculación con los derechos humanos y con sus estándares internacionales, es decir, incluir los derechos humanos como fundamento y principio de las acciones de cooperación, que deben tener como objetivo final la plena realización de los mismos.
- La atribución de nuevas titularidades -de derechos, responsabilidades y obligaciones.
- La rendición de cuentas, entendida como la obligación de los Estados de informar y actuar con transparencia en todas sus acciones, pero también como la responsabilidad de los ciudadanos para exigir dicha transparencia.
- La participación de los titulares de derechos en los procesos para la definición, promoción y defensa de sus derechos, y su empoderamiento, que les capacite para ser responsables de su propio desarrollo.
- La no discriminación, puesto que todos los seres humanos, es decir, todos los titulares de derechos, son iguales ante los mismos, con especial atención a los grupos más vulnerables, sometidos a procesos de exclusión.

2.1. LOS DERECHOS HUMANOS COMO PRINCIPIO Y GUÍA DE LAS ACCIONES CON EBDH: HACIA UN ENFOQUE GLOBAL DEL DESARROLLO

El primer elemento viene derivado de la propia definición de este enfoque: trabajar con EBDH supone incluir los derechos humanos como fundamento y principio de las acciones de cooperación, con el objetivo final de lograr la plena realización de los mismos. Por ello, los derechos humanos, a través de sus instrumentos internacionales, deben ser la herramienta que engrane todas las acciones de cooperación.

Entender que no hay desarrollo sin derechos humanos parece algo obvio. Sin embargo, colocar los derechos humanos como fundamento de los procesos de desarrollo y de la cooperación para apoyarlos va más allá; significa asumir la cooperación como una responsabilidad derivada de las declaraciones internacionales sobre desarrollo y derechos humanos, junto con una obligación de cumplir los derechos humanos que asumen los Estados con la ratificación de los estándares internacionales.

En este sentido, Naciones Unidas definen el EBDH como el “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” (OCNUDH, 2006: 15). El objetivo del desarrollo es el pleno ejercicio de los derechos humanos de todas las personas, lo que supone abandonar el enfoque de necesidades, y dotar de contenido el enfoque de capacidades abanderado por Amartya Sen, sustentándolo en instrumentos jurídicos internacionales. Supone asimismo, como ya comentamos, situar a los seres humanos por encima de los Estados (y de sus intereses nacionales), y responsabilizar a la comunidad internacional con el cumplimiento de sus derechos humanos.

El marco normativo del EBDH son por tanto todas las normas jurídicamente vinculantes que conforman el sistema internacional de protección de los Derechos Humanos¹⁵. Cabe destacar, como piezas fundamentales del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, y por tanto del EBDH, dos normas de indudable importancia: los Pactos Internacionales de los Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) y de los Derechos Económicos Sociales y Culturales (PIDESC), de 1966. Estos dos instrumentos podrían considerarse el núcleo central del sistema, ya que contienen los derechos reconocidos por la práctica totalidad de la comunidad internacional, y articulan mecanismos para su protección. No podemos olvidar, sin embargo, que el PIDCP cuenta con dos protocolos que completan su contenido y facilitan su aplicación, mientras que el PIDESC, pese a ser una de las normas fundamentales en lo que se refiere a la lucha contra la pobreza, y por ello, herramienta clave del EBDH, aún no dispone de un Protocolo vigente¹⁶.

La diferentes exigibilidad de ambos Pactos se deriva del hecho de que el PIDESC reconoce el carácter progresivo de los derechos económicos, sociales y culturales, por lo que los Estados deberán garantizarlos en la medida en que dispongan de recursos económicos para ello, y establece explícitamente la cooperación como necesaria para lograrlo, ya que todos los países parte deben establezcan 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” (artículo 2).

A este respecto el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (ComDESC) ha trabajado en la determinación de obligaciones estatales en materia de lucha contra la pobreza, señalando que, pese a la mayor flexibilidad que otorga la progresiva realización, los Estados tienen la obligación de garantizar unos niveles esenciales de derechos en materia de alimentación, salud o educación, entre otros, definiendo además cuáles son esos niveles mínimos en diversas observaciones generales¹⁷. Estos mínimos deben ser la base de las

¹⁵ Los principales, además de la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948), son: Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (1965); Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966); Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966); Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (1979); Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (1984); Convención sobre los Derechos del Niño (1989); Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares (1990); y sus respectivos Protocolos Facultativos.

¹⁶ Y por lo tanto, su garantía y cumplimiento no pueden ser reclamados ante un tribunal con la misma fuerza que los DCP, si bien esto no impide que los Estados tengan la obligación de cumplir los DESC a partir de su adhesión al PIDESC.

¹⁷ Entre las que podemos destacar: Observación general nº 2, Medidas internacionales de asistencia técnica (art. 22 del Pacto), E/1990/23; 1991; Observación general nº 3 de este órgano sobre la naturaleza de las obligaciones de los Estados partes en el Pacto, E/1991/23; Observación General nº 7 sobre el derecho a una vivienda digna, E/1998/22; Observación general nº 12, El derecho a una alimentación adecuada (art. 11), E/C.12/1999/5; Observación general nº 13 sobre el derecho a la educación, E/C.12/1999/10; Observación general nº 14, El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud (art. 12), HRI/GEN/1/Rev.7; Observación general nº 15, El derecho al agua (arts. 11 y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), E/C.12/2002/11; Declaración sobre la evaluación por parte del Comité de la obligación de adoptar

estrategias nacionales de lucha contra la pobreza, ya que si no lo hicieran, estarían violando sus obligaciones jurídicas derivadas del PIDESC. Teniendo en cuenta el principio de alineación, los donantes también deberán incluirlos en sus políticas de cooperación, apoyando con ello este enfoque basado en derechos. Además, los Estados no pueden adoptar medidas que pongan en peligro o supongan una regresión de los derechos. Para controlar el cumplimiento de estos derechos, el ComDESC exige una rendición de cuentas a través de una supervisión independiente que valorará si las medidas adoptadas son adecuadas y razonables en función del contexto. En definitiva, “la interpretación de la normativa internacional sobre los derechos socioeconómicos que ha realizado el Com. DESC y los restantes órganos de control del sistema de Naciones Unidas ha permitido (...) sustantivar el contenido de las estrategias de desarrollo, desplazándolas desde el ámbito voluntarista de la mayor o menor sensibilidad social del gobierno hasta el terreno de las obligaciones jurídicas contraídas por el Estado” (Teijo, 2009: 45-46).

Además, los principios y valores derivados de estas normas, especialmente los de interdependencia e indivisibilidad de los derechos humanos, permiten consolidar un marco de derechos integral, que cubre las lagunas que pueden existir, y señalan las líneas en las que se deberá trabajar a la hora de trasladar el contenido de esos derechos al diseño de políticas públicas.

Paralelamente a la creación de estas normas de carácter obligatorio, el Sistema Internacional de protección de los Derechos Humanos ha sido complementado, como hemos mencionado, por una amplia gama de declaraciones o resoluciones¹⁸, que si bien no tienen la misma fuerza vinculante, surgen de un consenso de la comunidad internacional, pudiendo ser consideradas como derecho consuetudinario, más allá del valor moral que tradicionalmente se ha atribuido a su contenido, o al menos como un corpus normativo que deben respetar quienes lo han apoyado si quieren mantener un mínimo de credibilidad en el escenario internacional.

medidas hasta el “máximo de los recursos de que disponga” de conformidad con un protocolo facultativo del Pacto, E/C.12/2007/1.

¹⁸ Como la Declaración sobre el Progreso y el Desarrollo (1968), la Declaración del Derecho al Desarrollo (1986), o aquellas surgidas en el marco de las conferencias de Naciones Unidas, como la I Conferencia Internacional sobre Derechos Humanos (Teherán, 1968); la Cumbre Mundial a favor de la Infancia (Nueva York, 1990); la Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Países Menos Adelantados (París, 1990); la Conferencia Mundial sobre los DDHH (Viena, 1993); la Cumbre sobre Desarrollo Social (Copenhague, 1995) o la Cumbre del Milenio (Nueva York, 2000), entre otras, en las que se ha continuado afianzando los vínculos entre derechos humanos y desarrollo, y se han establecido compromisos para la cooperación internacional.

Asimismo, los principios de derechos humanos que derivan de las normas se convierten en principios operativos que han de guiar todas las actividades, políticas y acciones de desarrollo:

- *Universalidad e inalienabilidad*: según el artículo primero de la Declaración Universal de los Derechos Humanos “Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos”. Los derechos humanos pertenecen a todos los individuos que conforman la familia humana, y no pueden ser negados, ni renunciados, ni enajenados.
- *Indivisibilidad, interdependencia e irrenunciabilidad*: No hay jerarquías entre los distintos derechos, todos tienen la misma categoría, y la realización de unos depende de la de los demás, forzando a tener una visión global en su defensa y promoción. Por otra parte, los derechos humanos son inherentes al ser humano, y son inajenables e irrenunciables.
- *Imprescriptibilidad*: Los derechos humanos no se pierden por el no ejercicio de los mismos, ni caducan independientemente del tiempo transcurrido.
- *Participación e inclusión*. La participación es uno de los elementos fundamentales en el nuevo paradigma, ya que permite fortalecer y construir capacidades en los titulares de derechos que les permiten participar en los procesos desde una posición de igualdad junto a los titulares de obligaciones.
- *Transparencia, rendición de cuentas e imperio de la Ley*. Partiendo del abandono de la voluntariedad de los Estados a la hora de realizar acciones de cooperación propio de los enfoques anteriores, y asumiendo que el nuevo les obliga a realizarlas en cumplimiento de los compromisos adquiridos, los Estados han de responder de su conducta en la implementación de las mismas, asegurando su eficacia y transparencia.

Conviene puntualizar que, como señalan tanto el Comité DESC como Naciones Unidas, no todo el trabajo de incorporación de los derechos humanos en las intervenciones de desarrollo puede considerarse enfoque basado en derechos: “un conjunto de actividades programáticas que contribuye sólo en forma incidental a la vigencia de los derechos humanos no constituye necesariamente un enfoque de la programación basado en los derechos humanos, ya que en este caso el objetivo de todas las actividades consiste en fomentar directamente la vigencia de uno o varios derechos humanos” (Naciones Unidas, 2003).

El ComDESC, encargado de vigilar el cumplimiento del PIDESC, incluyó en sus tareas la medición del desarrollo desde los derechos humanos realizando propuestas para integrarlos en los programas y actividades de desarrollo ejecutados por las Naciones Unidas. Así, en 1989 el Comité responde a una invitación de la Comisión de Derechos Humanos para que “considere la forma en que los diversos organismos de las Naciones Unidas que operan en la esfera del Desarrollo podrían integrar mejor en sus actividades medidas encaminadas para promover el pleno respeto de los DESC” (citado en Naciones Unidas, 2008: 19). Una de las advertencias de mayor importancia realizada por el Comité se refiere precisamente a que no todas las actividades de desarrollo contribuyen al fomento de los derechos humanos: “Muchas actividades iniciadas en nombre del “desarrollo” han sido reconocidas posteriormente como actividades que estaban mal concebidas o que eran incluso contraproducentes desde el punto de vista de los derechos humanos” (Naciones Unidas, 1990: 92-93).

Por ello, realizó una serie de recomendaciones a fin de garantizar la incorporación eficaz de los derechos humanos en las intervenciones de desarrollo, que acabarían convirtiéndose en los cimientos del EBDH: las actividades de desarrollo deberán respetar e integrar el principio de indivisibilidad de los derechos humanos; las Naciones Unidas, y todos sus organismos, deberán reconocer la estrecha relación que debería existir entre las actividades de desarrollo y los esfuerzos por promover el respeto de los derechos humanos; se deberá estudiar con anterioridad a la ejecución de los proyectos el impacto que estos tendrán en el ámbito de los derechos humanos; se habrá de capacitar en derechos humanos a los miembros de la ONU que trabajan en proyectos de desarrollo; y en cada fase de los proyectos se tendrán en cuenta los derechos reconocidos, visibilizando en ellos las obligaciones que para los Estados derivan de las normas internacionales.

En definitiva, como señalaba la Declaración de entendimiento común, “los principios y normas de Derecho Internacional de los derechos humanos orientan la labor de cooperación y la programación del desarrollo en todos los sectores y fases de la programación” (Naciones Unidas, 2003: 2). Esto supone trabajar con un enfoque global que incorpore los tres niveles: político, programático y operativo, lo que en el campo de la cooperación se traduce en que, como señala la Declaración del Entendimiento Común:

1. Todos los programas de cooperación, las políticas y la asistencia técnica para el desarrollo deben promover la realización de los derechos humanos tal y como se establece en la Declaración Universal de Derechos Humanos y otros instrumentos internacionales de derechos humanos.
2. Las normas de derechos humanos contenidas en la Declaración Universal de Derechos Humanos y otros instrumentos internacionales de derechos humanos, y los principios derivados de ellas, deben orientar toda la cooperación y la programación para el desarrollo en todos los sectores y en todas las fases del proceso de programación.
3. La cooperación para el desarrollo debe contribuir a la mejora de las capacidades de los “titulares de deberes” para el cumplimiento de sus obligaciones y las capacidades de los “titulares de derechos” para reclamar éstos.

Incorporación del EBDH en los tres niveles de la cooperación



Fuente: Elaboración propia.

Ese trabajo en los tres niveles implica:

1. Nivel político: se consideran las normas de Derecho internacional de Derechos Humanos como obligaciones vinculantes adquiridas. Ratificando los instrumentos de garantía de derechos humanos, se “definen condiciones mínimas para estructurar la vida práctica de los individuos y las sociedades, y son exigibles, en justicia civil o penal, en tribunales nacionales e internacionales”. Dichas ratificaciones deben considerarse como “indicadores de validez de las decisiones jurídicas y políticas de los Estados” (Ollé, Acebal, García, 2009: 10). En el ámbito del desarrollo implica destacar dos elementos conceptuales del EBDH, que los derechos humanos deben ser el fundamento y el fin de las acciones de desarrollo, y la importancia de la asignación de roles.
2. Nivel programático: situado entre el político y el operativo, debe servir para aterrizar los compromisos adquiridos en el nivel político y permitir su implementación a nivel operativo, mediante la traducción de los compromisos políticos en los documentos programáticos que guían la política de cooperación. Cumple por tanto una función de puente que orienta las bases para una verdadera incorporación del EBDH en el sistema de cooperación.
3. Nivel operativo: supone utilizar el EBDH como metodología de actuación en los procesos de desarrollo. En este sentido, cada vez son más, tanto en el ámbito internacional como en la Cooperación Española, las herramientas disponibles para aplicar el EBDH, existiendo diversas guías en varios idiomas que permiten trabajar bajo esta perspectiva, tanto en proyectos de desarrollo como a nivel organizacional¹⁹.

Junto a esos tres niveles centrados en el ámbito nacional, un enfoque global desde una perspectiva cosmopolita no debe hacernos olvidar el contexto internacional, ya que el EBDH tiene repercusiones que llevan a replantear el sistema actual de la ayuda: “Entender las causas que provocan las desigualdades y las injusticias y planificar acciones transformadoras con el objetivo de subsanarlas, no es tomar un nuevo camino, es abandonar muchas de las herramientas del sistema actual de AOD e inventar otras nuevas”²⁰.

Para ello, como señala el artículo 28 de la DUDH (“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”), se requiere de un sistema idóneo

¹⁹ Son varias las agencias dentro de NNUU que han elaborado guías para la incorporación del EBDH en la programación. Destacan UNICEF, que ha publicado varias guías dedicadas a la promoción de un derecho humano concreto (salud materna, educación, etc.) y UNFPA con una guía más general, aunque centrada en sus objetivos, publicada en 2010 junto a la Harvard School of Public Health. También hay ONG de carácter internacional que disponen de documentos de programación con EBDH (Save the Children y Oxfam entre otras). En España, durante los últimos años se han publicado dos guías dedicadas a la incorporación del EBDH en las intervenciones de desarrollo: la de la Red Enderecho y la de Garapen Bidean, ambas disponibles en formato electrónico en sus páginas web.

²⁰ Idea planteada por Aida Guillén, directora gerente del Institut de Drets Humans de Catalunya (IDHC), en las III Jornadas Internacionales de reflexión y debate sobre el EBDH, organizadas por la Red Enderechos en Madrid en mayo de 2012.

donde pueda aplicarse el EBDH, un orden social internacional y nacional basado en la idea de justicia desde cuatro dimensiones: jurídica, política, económica y moral²¹. El orden jurídico viene marcado por los estándares internacionales, ratificados por los Estados con las obligaciones derivadas de ello. El orden político debe derivar en un cambio en las relaciones de poder, que en el ámbito interno se da a partir de la división de las tres titularidades que comprende el EBDH, aceptando que los tres grupos tienen papeles igual de relevantes en los procesos. Esta condición no debería suponer una novedad, dada la importancia reconocida del principio de apropiación, pero el protagonismo de los titulares de derechos es uno de los elementos más difíciles de asumir. En el ámbito internacional, implica enfrentar las causas estructurales que impiden el derecho al desarrollo de la mayoría de los pueblos del planeta, avanzando hacia unas relaciones internacionales más igualitarias y justas, que se corresponsabilicen en la protección de los derechos humanos de la humanidad.

El orden económico ha de basarse en un reparto equitativo de la riqueza, y hace referencia a la capacidad y responsabilidad del Estado para establecer este sistema. En el actual contexto, la crisis económica no puede ni debe ser la excusa para realizar recortes, ni desde luego puede justificar el tratamiento de los derechos como un privilegio que sólo unos pocos pueden permitirse, ni en el ámbito interno (como pretende, por ejemplo, el modelo *Blade Runner* denunciado por Javier de Lucas -2003-, que convierte a los migrantes en *replicantes*, trabajadores descartables, de segunda, negando su condición de sujetos de derechos) ni internacional, manteniendo el “discurso que hoy se asienta en la dicotomía entre los derechos de los ciudadanos ‘de aquí y los de allí’, y que rompe por lo tanto con la idea de los derechos humanos como universales e indivisibles, ruptura que en función de las circunstancias se puede redefinir englobando o excluyendo a diferentes colectivos en función del contexto económico, o de determinados intereses electorales o políticos. Un mundo globalizado, crecientemente interdependiente y amenazado en su totalidad por males públicos globales –como son las consecuencias del cambio climático, la inequidad o la pérdida generalizada de derechos– no puede ser entendido, y mucho menos abordado, desde soluciones de carácter estrictamente nacional” (Martínez y Martínez, 2012: 104). Por otro lado, cabe recordar que “la obligación de respetar cierto derecho (no injerencia) puede exigir más bien voluntad política que recursos financieros. Incluso respecto de las obligaciones que requieren una acción positiva por parte del Estado, quizá sea posible avanzar con más rapidez si se utilizan con mayor eficiencia los recursos disponibles (...) Algunas intervenciones importantes para los derechos humanos, como la lucha contra la corrupción, en la práctica economizan fondos” (OACH, 2006).

El orden moral refuerza los tres anteriores bajo los principios (universalidad, igualdad, no discriminación, indivisibilidad, interdependencia, participación y rendición de cuentas) y valores (justicia, equidad, libertad, dignidad, solidaridad, respeto y diálogo) de los derechos humanos.

²¹ Idea planteada por Carmen Borja, de ISI Argonauta, en las III Jornadas Internacionales de reflexión y debate sobre el EBDH, organizadas por la Red Enderechos en Madrid en mayo de 2012.

Esta centralidad de los derechos humanos implica por tanto, como señala la Declaración de Entendimiento común, aportaciones novedosas del enfoque:

- Los programas vigilan y evalúan tanto los resultados como los procesos guiados por las normas y principios de los derechos humanos (Naciones Unidas, 2003).
- La integración de los derechos humanos a través del EBDH lleva aparejado cambios en las metodologías empleadas hasta el momento. Principalmente, supone que de las normas internacionales de Derecho Internacional de los derechos humanos se derivan obligaciones jurídicas y sanciones por su incumplimiento: “El marco internacional de los derechos humanos – pilar fundamental de este enfoque- convierte las necesidades humanas en derechos exigibles, que implican para las autoridades públicas y actores no estatales, la obligación de respetarlos y cumplirlos. Clarifica así el alcance de los derechos, así como las obligaciones y responsabilidades” (Mendiola, 2010: 2).
- Asimismo, implica un cambio en el lenguaje de la cooperación: dejamos de hablar de proyectos para hablar de procesos, una denominación más adecuada si tenemos en cuenta que la realización de los derechos conlleva cambios estructurales que exigen un espacio de tiempo mayor.

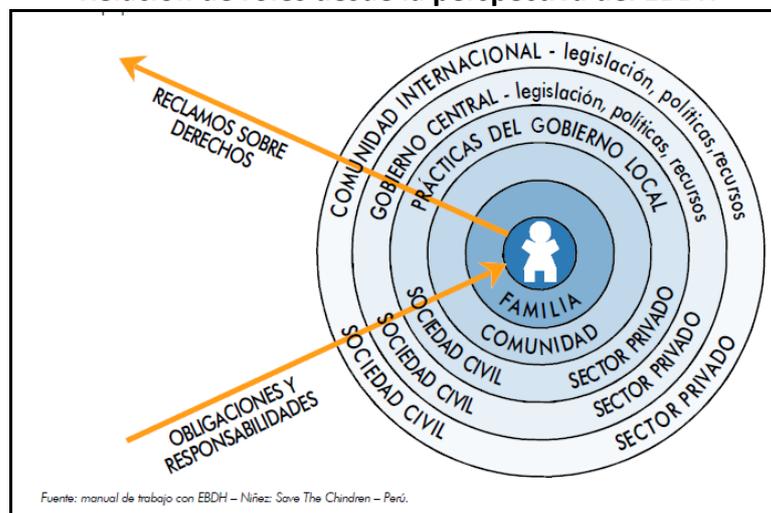
En definitiva, el EBDH contribuye a que el diseño de las políticas públicas de cooperación adquiera mayor nitidez, centrándose en los resultados, pero también en los procesos, y de esta forma garantiza que las intervenciones de cooperación se elaboren mediante procesos participativos que obliguen a la búsqueda del consenso entre los titulares de derechos y de deberes. Igualmente, los programas y políticas diseñados con enfoque de derechos aportan una visión holística de los procesos de desarrollo, ya que tiene en cuenta además del marco social de la situación, el legal, el político y el económico, lo que permite incidir, además de en las causas inmediatas de la falta de desarrollo, en las estructurales.

Junto a esta centralidad de los derechos humanos en todas las fases del proceso, otro de los elementos clave del EBDH, como señalábamos, es la atribución de nuevos roles a los actores que participan en los procesos de desarrollo: titulares de derechos, de obligaciones y de responsabilidades, que permiten concretar el papel de las distintas instituciones y entidades que intervienen en los procesos de desarrollo, determinando la relación que ha de haber entre ellas. Así, se debe incorporar al diseño de las intervenciones el análisis y evaluación de las causas e impedimentos para la realización de los derechos de las personas titulares de los mismos, incluyendo las estructurales, así como el análisis y evaluación de las obligaciones que se derivan para los titulares de obligaciones.

2.2. LAS REPERCUSIONES DE LOS DIFERENTES ROLES QUE ASIGNA EL EBDH: TITULARES DE DERECHOS, DE OBLIGACIONES Y DE RESPONSABILIDADES

Entre los retos que supone la incorporación del EBDH, el principal quizás sea asumir que se debe trabajar bajo la división de roles por titularidades, reconociendo y clarificando el papel de cada actor en los procesos de desarrollo. El EBDH entiende que el objetivo común a las políticas que inciden en el desarrollo es la plena realización de los derechos humanos y, por tanto, establece una asignación de roles concreta, fundamentada en el contenido normativo de los propios derechos humanos y orientada para la acción.

Relación de roles desde la perspectiva del EBDH



Fuente: ISI Argonauta, 2008 (en base al Manual de Trabajo con EBDH de Save The Children – Perú).

Titulares de derechos

Los titulares de derechos son todos los seres humanos, quienes por su propia condición tienen una serie de derechos universales, imprescriptibles, inalienables e irrenunciables. Son axiomas con forma jurídica que han ido desarrollándose a lo largo de la historia para dar contenido a la dignidad de la persona. Se reconoce así la capacidad de los destinatarios de las intervenciones de cooperación para convertirse en sujetos activos en el proceso de desarrollo. El EBDH hace referencia a sujetos de derecho activos, frente a los sujetos de derecho pasivos que defendía el enfoque de necesidades, a titulares de derechos en vez de “beneficiarios” o “receptores”.

Incorpora por tanto en el ser humano la capacidad para participar y promover su propio proceso de desarrollo: “El marco normativo internacional de los derechos humanos establece (...) el derecho a participar en la conducción de las actividades públicas y por lo tanto asume que además de ser un derecho humano fundamental y complejo, es una característica del enfoque, que está entrelazada a los principios democráticos fundamentales. (...) Las personas tienen el derecho a una participación activa, libre y significativa, en todas las fases del proceso de desarrollo. La participación no es consulta, ni puede ser obligada; tiene que ofrecer oportunidades reales para hacer parte de la toma de

decisiones e influir en la agenda, el proceso y la implementación de las actividades de desarrollo” (ISI Argonauta, 2008: 17). Incluye este rol, de manera intrínseca, también algunas obligaciones, puesto que el ser humano participa de la construcción de una ciudadanía activa: la participación no es sólo un derecho, sino también una responsabilidad, derivada de su actuación como parte de la sociedad.

Así, se establecen como elementos fundamentales del EBDH la participación, el empoderamiento, la no discriminación y la atención a grupos más vulnerables: de “esta forma el EBDH promueve la creación de una ciudadanía activa y participativa y el fortalecimiento de unas instituciones estatales que den voz a todos aquellos que no la tienen, para que construyan de forma conjunta unas políticas públicas que promuevan y garanticen los derechos humanos” (ISI Argonauta, 2008: 9). La participación, que ha de realizarse en condiciones de igualdad y de manera activa, permite que los destinatarios últimos de las políticas de cooperación se apropien de los procesos, y que estos sean sostenibles en el tiempo, garantizando así su impacto. El empoderamiento de las personas se convierte en un instrumento que fomenta la inclusión y elimina la inequidad, y que ha de valorarse como un medio, pero también como un fin en sí mismo. Asimismo, el EBDH protege de manera integral el ejercicio de los derechos de las poblaciones marginadas y de los individuos más excluidos; los que sufren de manera directa las consecuencias de la pobreza. Por ello, el EBDH exige que se midan las capacidades y el nivel de empoderamiento de los titulares de derechos para exigir la realización de sus derechos a la hora de diseñar cualquier intervención de desarrollo.

En el capítulo anterior hemos resaltado algunas de las condiciones en que debe darse esa participación para no quedar limitada a expresiones legitimadoras o instrumentalizadas por los actores dominantes. Señalábamos para ello la necesidad de superar las fronteras:

- Institucional: entendiendo que la participación puede darse en el ámbito institucional, pero también debe asegurarse en un ámbito instituyente, que puede incluso entrar en conflicto con el anterior, en la medida en que en él se definen las reivindicaciones sin imposiciones ni condicionantes desde arriba. Por ello, junto a la participación en consejos consultivos o en foros de la sociedad civil (habituales en cooperación, pero que pueden suponer una rebaja del nivel de crítica y una legitimación de agendas y políticas decididas sin participación ciudadana real), se debe incidir en la importancia de los espacios participativos y deliberativos propios de los actores sociales (como los foros sociales, las asambleas, las movilizaciones, etc.), respetando y asegurando su capacidad de erigirse en titulares de derechos.
- y del Estado-nación: que, junto con la dimensión anterior, transnacionalice esas diferentes vías de participación desde lo local a lo global, pasando por lo nacional y lo regional.

Insistimos también en la importancia del empoderamiento para hacer efectiva esa participación y para asegurar la exigibilidad de los derechos, construyendo una ciudadanía que “Participa en la construcción de políticas públicas. Exige el cumplimiento de los acuerdos y el respeto, protección y garantía de los derechos. Reivindica la existencia de nuevos

derechos, la rendición de cuentas, y políticas públicas que garanticen los derechos. Denuncia situaciones injustas y vulneraciones de derechos” (Red EnDerechos, 2010: 13).

El trabajo realizado desde los movimientos de mujeres para incluir el enfoque de género en la cooperación para el desarrollo tiene interesantes enseñanzas que aportar, al haberse basado, como uno de sus elementos centrales, en el *empoderamiento*, entendido como un “proceso por el cual las personas fortalecen sus capacidades, confianza, visión y protagonismo como grupo social para impulsar cambios positivos de las situaciones que viven” (Pérez de Armiño, 2000)²², e incidiendo tanto en el cambio individual como en la acción colectiva, que constituye un punto de partida esencial para lograr la igualdad de género, transformando las relaciones de poder y de subordinación. El EBDH, al potenciar la capacidad de acción efectiva de la población, también debe integrar las dimensiones individual y colectiva. El EBDH, además de contribuir a generar un marco de transparencia y *accountability* (que obliga a los titulares de deberes), debe fomentar en los individuos (titulares de derechos) la capacidad de acción para demandar rendición de cuentas y obligatoriedad en el cumplimiento de los derechos.

Esta idea del empoderamiento está vinculada a los enfoques participativos y a la educación popular impulsada por Paulo Freire, pese a que en su incorporación a las prácticas de la cooperación para el desarrollo ha ido cambiando, para referirse más a las capacidades individuales, dejando con ello de lado su parte más transformadora de los procesos y estructuras. Por ello, creemos que el empoderamiento debe ir vinculado a una visión emancipatoria, pese al desafío que ello pueda suponer para las estructuras vigentes, en la medida en que un proceso de empoderamiento puede generar tensiones con estas al exigir un cambio social, relacionado por ejemplo con la toma de conciencia de sus propios derechos, algunos de los cuales pueden no estar garantizados. Se pueden utilizar como ejemplo las revoluciones en el mundo árabe, en las que la ciudadanía, tras un proceso de empoderamiento, reivindicó sus derechos (derecho a una vida digna, al trabajo o a un sistema político realmente democrático, entre otros), entrando con ello en conflicto con el Estado que se los estaba negando.

La importancia de tener en cuenta los espacios propios en los que los actores sociales definen su visión de la justicia y de los derechos es esencial para un trabajo emancipatorio. En efecto, los derechos humanos pueden ofrecer un importante instrumento de lucha, pero también pueden ser utilizados e instrumentalizados, como vimos, para imponer determinadas visiones del mundo o determinados intereses de los grupos dominantes. Y en este sentido, como mostró el ejemplo de Rosa Parks, la defensa de la legalidad no siempre es la mejor forma de defender los derechos humanos: “Es fundamental, por tanto, que los derechos humanos constituyan la expresión de las “voces del sufrimiento humano”, luchando contra todas las formas de invisibilización de este, desmascarando los procedimientos que establecen que determinados sufrimientos colectivos o individuales no sean vistos como violaciones de derechos humanos”, es decir, que se entiendan como “la gramática emancipatoria de la comunidad global de personas” (Baldi, 2004: 40-41). Esto

²² Entrada: Empoderamiento: <http://www.dicc.hegoa.ehu.es/listar/mostrar/86>

supone no quedarse siempre en el discurso débil, institucionalizado o reactivo de los derechos humanos, sino mirar también al ámbito de lo instituyente, a partir de un posicionamiento proactivo en la defensa de los derechos humanos. Un ejemplo de las diferencias entre ambos discursos o construcciones de los derechos puede ser el derecho a la alimentación, traducido mayoritariamente en las institucionales gubernamentales e internacionales como derecho a la seguridad alimentaria, y reivindicado por los movimientos campesinos como derecho a la soberanía alimentaria (Bringel, 2011).

El empoderamiento de los colectivos más excluidos y vulnerables para hacer efectiva su participación es esencial en un trabajo con el EBDH, partiendo de una construcción colectiva de los derechos. Una cooperación para el desarrollo basada en el EBDH debe por tanto incluir como elemento central de sus políticas el empoderamiento de la ciudadanía (proceso en el cual las organizaciones sociales se convierten más en facilitadoras que en impulsoras, puesto que el empoderamiento debe partir de la propia ciudadanía), con especial atención a los grupos más vulnerables, abogando en su trabajo en este campo por políticas participativas, que logren realmente una apropiación de los procesos de desarrollo (principio central en los debates actuales, pero que no siempre se acompaña de una reflexión sobre las ampliaciones democráticas, más allá de las prácticas de buen gobierno). Este es un cambio fundamental que introduce el EBDH, entendiendo a las personas, no como beneficiarios receptores de políticas que aseguren la cobertura de sus necesidades, sino como actores que participan en la definición de las mismas, y que son titulares de derechos que deben ser garantizados. A lo largo del 2011 y 2012, los movimientos sociales han mostrado su deseo y su capacidad de ser actores políticos en diferentes lugares del mundo (revoluciones árabes, indignados, *Y en a marre*, etc.). Esto puede contribuir a la definición de nuevos modelos de desarrollo y de cooperación, negociados en los diversos contextos donde se den, a partir de una repolitización del debate, pero también aporta una fuerza mayor a la rendición de cuentas y a la responsabilidad de los Estados en este sentido.

Titulares de obligaciones

Para que haya derechos, alguien ha de asumir la obligación que deriva de ellos. Y de esta forma, el Estado pasa a ser sujeto con obligaciones jurídicas derivadas de los compromisos asumidos con las normas de Derecho Internacional: “Los Derechos Humanos son compromisos ineludibles del Estado, en cuanto que existen instrumentos y mecanismos que los consagran y que sirven para regular el papel del Estado como representante del pueblo y administrador de los bienes de la comunidad” (ISI Argonauta, 2008: 33).

Esto implica la aceptación de una concepción amplia del Estado, que pasa por entender sus obligaciones básicas más allá de respetar los derechos civiles y políticos, y atender los principios de indivisibilidad e interdependencia de los derechos, sin establecer diferencias entre ellos, garantizando por ello igualmente los derechos económicos, sociales y culturales. La nueva concepción del Estado pasa por la comprensión extensiva y no restrictiva de las normas de derecho internacional de los derechos humanos, y también de las normas internas en aquellos casos en que el Estado haya integrado en sus ordenamientos jurídicos el

contenido de dichas normas, ampliando y reforzando el ámbito de protección y garantía de los derechos.

Se pueden diferenciar tres tipos principales de obligaciones derivadas de las normas internacionales de protección de los derechos humanos:

1. Respetar los derechos: absteniéndose de realizar cualquier tipo de intervención directa o indirecta que impida su libre disfrute y realización. Este tipo de obligación está asociada con los derechos de primera generación, civiles y políticos.
2. Proteger los derechos: en este caso los titulares de obligaciones han de garantizar la existencia de mecanismos que protejan el ejercicio de los derechos de la posible injerencia de terceros en su ejercicio.
3. Garantizar los derechos: va un paso más que la obligación anterior, ya que establece la obligación de poner en marcha medidas que permitan el ejercicio y disfrute de ese derecho, aún cuando estas conlleven directamente la provisión de los servicios necesarios para garantizar el derecho. La obligación de proteger y garantizar se relaciona de manera directa con los DESC.

Si las obligaciones del Estado de garantizar, proteger y cumplir los derechos humanos de sus ciudadanos están claras –de lo que deriva que en cumplimiento del principio de alineación, los Estados que cooperan con otro deben apoyarlo en esas funciones, y desde luego no debilitar su capacidad de ejercerlas- existe un fuerte debate sobre si los Estados tienen obligación de cooperar para contribuir a la realización de los derechos humanos en el mundo. Esta obligación no está propiamente contenida en ningún instrumento jurídicamente vinculante, aunque existen numerosas normas del derecho internacional consuetudinario del que podría derivarse, como la propia Declaración Universal de los Derechos Humanos en el ya citado artículo 28, y sobre todo la Declaración del Derecho al Desarrollo en diversos puntos:

- Artículo 3.1. “Los Estados tienen el deber primordial de crear condiciones nacionales e internacionales para la realización del derecho al desarrollo”.
- Artículo 3.3. “Los Estados tienen el deber de cooperar mutuamente para lograr el desarrollo y eliminar los obstáculos al desarrollo. Los Estados deben realizar sus derechos y deberes de modo que promuevan un nuevo orden económico internacional basado en la igualdad soberana, la interdependencia, el interés común y la cooperación entre todos los Estados, y que fomenten la observancia y el disfrute de los derechos humanos”.
- Artículo 4.2. “como complemento de los esfuerzos de los países en desarrollo es indispensable una cooperación internacional eficaz para proporcionar a esos países los medios y las facilidades adecuados para fomentar su desarrollo global”.

La que sí parece quedar clara, en consonancia con estas declaraciones, es la responsabilidad que todos los Estados tienen en la configuración de un orden internacional en el que la realización de los derechos humanos sea posible. Se trata de una responsabilidad compartida en un mundo interdependiente, y dadas las desigualdades estructurales del sistema internacional, que impiden el desarrollo de los países del sur, especialmente importante. Por otra parte, esta idea es complementada por los numerosos documentos en los que se definen los compromisos de los países donantes (Declaración del Milenio y de

otras cumbres de Naciones Unidas, documentos del CAD, comunicaciones de la Unión Europea, etc.) y también implican una obligación moral para quienes los han suscrito si quieren mantener un mínimo de credibilidad en el escenario internacional.

Más allá de la ausencia de una clara obligatoriedad jurídica, los Estados sí tienen el deber de respetar, es decir de evitar cualquier acción que ponga en peligro el disfrute de los derechos humanos de las personas, lo que impide muchas de las prácticas incoherentes que realizan los Estados y que tienen una incidencia negativa en el desarrollo, entendida ésta en términos de violaciones de los derechos humanos (aunque sea de habitantes de otro Estado).

En consonancia con el EBDH, en el diseño de las intervenciones de desarrollo se deberá evaluar la capacidad de los titulares de deberes para cumplir sus obligaciones o responsabilidades, a fin de poder elaborar instrumentos y estrategias que permitan fortalecerlas y ampliarlas; reconocer la responsabilidad compartida para enfrentar las causas estructurales que pueden impedirlos; y desde luego, desde un enfoque global del desarrollo, cumplir con la obligación de evitar cualquier intervención que vulnere o viole los derechos humanos (esté o no en consonancia con el “interés nacional”, que obviamente no puede ser utilizado como excusa en una violación de derechos humanos).

El EBDH contempla para ello cuatro tipos de rendición de cuentas o mecanismos de responsabilidad:

- Judicial: examen judicial de las actuaciones u omisiones de los titulares de la obligación.
- Cuasi judicial: realizado por aquellas instituciones u organismos designados para tal fin por las normas internacionales de protección y garantía de los derechos humanos, o por el sistema de Naciones Unidas, como es el caso de las instituciones nacionales de derechos humanos, en nuestro caso la Defensoría del Pueblo.
- Administrativo: examen, análisis y difusión del impacto sobre los derechos humanos de las actividades, programas y políticas de cooperación.
- Político: mediante controles de los órganos parlamentarios del Estado.

La rendición de cuentas exigida en base a los derechos humanos se aleja así de la voluntariedad y discrecionalidad de los Estados a la hora de decidir sus políticas de cooperación, y en sentido amplio sus políticas con incidencia en el desarrollo, y se acerca a los principios de mutualidad (es decir basada en la reciprocidad entre los diversos actores), integralidad (por incluir las dimensiones jurídica, política y económica) y multiplicidad (por existir en un sentido ascendente, descendente y horizontal), que contribuye a la distribución de responsabilidades en el sistema internacional de cooperación (Martínez, 2011: 50).

Así, la incorporación del EBDH en las políticas públicas, y de cooperación para el desarrollo en particular, supone que las acciones de los Estados en esta materia han de estar orientadas a la realización de los derechos (por obligación, responsabilidad o alineación), por encima de los intereses que hasta ahora han regido sus actuaciones en política exterior. Supone asumir que el marco jurídico internacional de derechos humanos será su hilo conductor, aspirando a reconstruir el vínculo que debe existir entre derechos, políticas públicas y justicia social. Aunque quizá la consolidación del EBDH consiga ir más allá,

permitiendo aspirar a un ideal aún más ambicioso: la justicia global (Podge, 2008). Esa idea de justicia supone que los gobiernos son responsables, jurídica y moralmente, de los efectos que sus decisiones tienen sobre sus ciudadanos, pero también sobre la humanidad en su conjunto, y de si éstos garantizan y realizan sus derechos.

El concepto de justicia global, que inspiró la propia creación del sistema actual de los derechos humanos, busca superar las dinámicas que han regido hasta ahora las relaciones internacionales, impregnadas por las consideraciones y decisiones morales e institucionales que los Estados han adoptado en función, únicamente, de sus propios intereses, estableciendo unas reglas del juego insatisfactorias e injustas. La justicia global implica, no sólo la atribución de nuevos roles a los distintos actores de la comunidad internacional, sino también la participación de otros excluidos hasta el momento, y cuya incorporación ha de realizarse en condiciones de igualdad. El Derecho Internacional de los Derechos Humanos pasa, por tanto, a adquirir el papel relevante para el que fue concebido: una guía de actuación y orientación para los Estados, y para la elaboración de sus políticas públicas, en consonancia con una visión cosmopolita de construcción de una comunidad internacional y de responsabilidad respecto al conjunto de la humanidad.

Titulares de responsabilidades

Los titulares de responsabilidades son todos los actores que, por el hecho de formar parte de la sociedad, son sujetos de responsabilidades. En la evolución del sistema internacional de cooperación para el desarrollo se ha ido definiendo el papel de los titulares de responsabilidades hacia roles más protagonistas, con efectos no siempre positivos en términos de un desarrollo humano basado en los derechos humanos²³. Nos centraremos especialmente aquí, dadas las características del estudio, en las organizaciones no gubernamentales como titularidades de responsabilidades desde un trabajo con EBDH, enfoque que muchas de ellas han apoyado (con un papel importante en el acercamiento entre derechos humanos y desarrollo en las sucesivas conferencias de Naciones Unidas, pese a no haber sido invitadas a los talleres interagenciales en los que se definió específicamente el enfoque, y abrazado no sólo como guía de sus acciones de desarrollo sino también como

²³ Un ejemplo claro de esta tendencia es la creciente participación de las empresas en el sistema de cooperación, pese a que practican una anti-cooperación (Llistar, 2009) que pone en riesgo la exigida coherencia de políticas con el desarrollo, y que va en contra del enfoque global que exige el EBDH. El creciente poder de las empresas, principalmente las transnacionales, en el escenario internacional, y el impacto de sus acciones en el desarrollo de los pueblos, exige ser especialmente estricto en este ámbito. Numerosos actores sociales han denunciado la gravedad de las violaciones de derechos humanos por parte de las empresas (como el Observatorio de las Multinacionales en América Latina o el Tribunal Permanente de los Pueblos). No obstante, la impunidad con la que actúan es todavía demasiado grande, por lo que este es un ámbito en el que el Estado y las organizaciones internacionales que supervisan el cumplimiento de los DDHH deben estar especialmente atentos, respondiendo a las demandas ciudadanas, y sobreponiendo siempre el cumplimiento de los DDHH a cualquier interés comercial o "nacional". El caso de Repsol en 2012 es paradigmático como ejemplo de mala práctica desde un enfoque de DDHH, en la medida en que, pese a la existencia reiterada de violaciones de derechos humanos, no sólo no ha sido condenado por el Estado español, sino que ha sido defendido como parte de un interés nacional más cercano a los intereses comerciales que a las demandas ciudadanas.

forma de trabajo organizacional²⁴. Asimismo, insistieron en la importancia de este enfoque, y de la participación ciudadana, en los Principios de Estambul sobre la Eficacia del Desarrollo de las OSC adoptados en septiembre de 2010.

Numerosos documentos del sistema de cooperación reconocen ese papel de las ONG, aunque la mayoría de las veces de forma limitada. El Documento final del IV Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda de Busán (2011), “Alianza de Busán para la cooperación eficaz al desarrollo” es un ejemplo de ello, al admitir, en su párrafo 22, que las “organizaciones de la sociedad civil (OSC) cumplen una función vital posibilitando que la población reclame sus derechos, promoviendo el enfoque de derechos, ayudando a configurar políticas y alianzas para el desarrollo y fiscalizando su puesta en práctica. También proporcionan servicios en ámbitos complementarios a los estatales”. Además, los Estados se comprometen a cumplir con sus compromisos “para que las organizaciones de la sociedad civil puedan ejercer sus funciones como actores independientes de desarrollo, centrándonos particularmente en crear un entorno favorable, consecuente con los derechos internacionalmente acordados, que potencie al máximo su contribución al desarrollo”.

Pese a este reconocimiento, las ONG europeas reunidas en CONCORD (2011) realizaron una serie de recomendaciones para que esa participación de la sociedad civil sea real, es decir, para que se reconozca a las ONG como actores del desarrollo y no sólo como agencias implementadoras. Esas recomendaciones de las ONG incluían, por un lado, asegurar la participación de las ONG en el diálogo político sobre desarrollo, es decir en la formulación de políticas, definiendo claramente el lugar y el papel de las OSC en los planes estratégicos de los donantes; y proveer financiamiento para las actividades organizativas y de investigación de las redes y plataformas representativas de las OSC para mejorar el compromiso de los gobiernos y los donantes con sus propuestas.

Estas recomendaciones no son nuevas, y nos remiten al debate sobre papel de la ONG en la cooperación internacional, papel que ha quedado muchas veces limitado a la implementación de las políticas y que sigue siendo muy débil en los procesos de toma de decisiones, lo que implica una instrumentalización de su incorporación al sistema de cooperación. La primera cuestión se refiere al debate sobre un modelo de ONG “gestoras”, contratistas o proveedoras de servicios públicos (Revilla, 2002), que sirven a la lógica neoliberal del Estado mínimo, y apoyan un modelo de beneficencia que va contra el principio de universalidad de los servicios públicos y que fomenta un proceso de desresponsabilización del Estado. Este modelo es obviamente opuesto al espíritu del EBDH, ya que el servicio social (educación, salud, vivienda, etc.) provisto de esta forma abandona la lógica de los derechos humanos, y limita la capacidad del Estado en cuanto titular de obligaciones. En esta lógica, además, las ONG han contribuido a “reforzar el statu quo existente, desalentando el desarrollo de los movimientos sociales y la acción política” (Sogge, 2011: 33). Asimismo, la dinámica que han seguido las ONG de pasar de la militancia

²⁴ Con los casos pioneros de Oxfam, Save the Children, Equal in Rights, CARE, CONCERN World Wide, CORAID, Christian Aid, World Vision, Action Aid. Cada una ha dado prioridad a un elemento del EBDH y ha elaborado una metodología de trabajo que, en la mayoría de los casos, se complementa con otros enfoques de desarrollo u otras herramientas (APDHE e ISI Argonauta, 2008: 29-33).

al voluntariado (Revilla, 2002), y posteriormente a una profesionalización más centrada en lo técnico que en lo político (Renovando, 2012), las ha distanciado de los actores sociales más politizados y del objetivo de transformación social. Más cercano a la lógica que aquí defendemos es el modelo de ONG críticas y agentes de transformación social, que no acepten servir de coartada para la privatización de los servicios públicos, que defiendan y exijan unas políticas públicas enfocadas a la realización de los derechos, y que promuevan la participación de los titulares de derechos.

La segunda cuestión se relaciona con la apuesta por la participación institucional. Aunque las ONG han conseguido ampliar los espacios de participación ciudadana, lo han hecho apostando más por los espacios institucionales (con, por otro, lado problemas de legitimidad) que por estar presentes en los no institucionales. Además, la apertura de espacios de participación para las ONG en instituciones como la Unión Europea o el Banco Mundial no ha ido más allá, en la mayoría de los casos, de foros consultivos que parecen suponer más una legitimación de las políticas de estas instituciones que un espacio de participación real, y que obligan a las ONG a aceptar las reglas del juego y las agendas establecidas por ellos, y en consecuencia, a disminuir su independencia y su nivel de crítica.

Esto ha llevado a los movimientos sociales a una dura crítica a esta forma de participación, que consideran más legitimadora que transformadora del actual orden internacional, y ha generado una desconfianza mutua que se ha ido reforzando con los años. Los movimientos sociales globales que luchan contra el modelo de economía neoliberal trataron así de ofrecer una alternativa, con la movilización y la creación de espacios de deliberación propios, a lo que han denominado la cooptación de las ONG (de quienes también critican su falta de representatividad), es decir la negociación y colaboración con las instituciones políticas y financieras (Echart, 2008). Además, los movimientos antiglobalización, tras creer durante un breve período en la posible complementariedad de sus estrategias y las de las ONG, en la medida en que la movilización serviría para generar una apertura del debate que facilitaría a su vez la apertura de espacios de interlocución, han denunciado que las ONG se han aprovechado esos espacios sin mantener el nivel de crítica necesario y sin rendir cuentas posteriormente. En este sentido, la participación institucional de las ONG debe cuidarse para encajar en un EBDH, en la medida en que la participación central debe ser la de unos titulares de derechos empoderados, con especial atención a los grupos más vulnerables, con los que las ONG trabajan y ante los que debe rendir cuentas en primer lugar (frente a la rendición de cuentas económica al Estado hoy preponderante) (Plataforma 2015 y más, 2012). En definitiva, las ONG no pueden ocupar el lugar de los titulares de obligaciones (en la provisión de los servicios sociales, por ejemplo), ni de los titulares de derechos (cuyo empoderamiento y participación directa es esencial).

Pese a no ser, como decíamos, un debate nuevo, ha resurgido con fuerza en nuestro país en el actual contexto de crisis, cuando la disminución de los fondos públicos ha puesto de manifiesto la alta dependencia que la mayoría de las ONG tienen del Estado (y que se traduce en una cierta limitación de su agenda de acción a aquellos temas que el Estado considera prioritarios, y por tanto financiados), así como la escasa base social que poseen y su alejamiento de los movimientos sociales. En este contexto, algunas ONG han iniciado una

reflexión interna, al igual que hicieran las ONG críticas una década atrás, sobre el papel que quieren jugar en el escenario de la cooperación para el desarrollo (implementadoras de proyectos o actores de movilización y transformación social) y su postura o alianza con Estados (de los que dependen económicamente) o con la ciudadanía (que debería representar su base social y ser la fuente de su legitimidad) (Plataforma 2015 y más, 2011).

Tratan con ello de recuperar parte de sus raíces: en el caso español, las ONG surgieron muy vinculadas a movilizaciones ciudadanas que reclamaban el 0,7%, la abolición de la deuda externa (RECADE), o la solidaridad política con otros pueblos. En el proceso de profesionalización de las ONG, con el paso de la militancia al voluntariado, y de este a un predominio de lo técnico, sufrieron un proceso despolitizador que las alejó de esas formas de participación y denuncia política, que hacen que hoy las ONG están ausentes de movimientos sociales como los indignados. Desde el EBDH, como señalan Martínez y Martínez (2012: 105-106), las ONG “deberán priorizar sus acciones políticas encaminadas a defender los derechos de la ciudadanía global, que sean expresión de su mirada cosmopolita y su firme defensa de las políticas públicas” y para ello, la forma de participación por la que deben optar es también la de “reocupar el espacio político y social que el denominado movimiento español por la solidaridad ocupó a principios de los años noventa”. En definitiva, deben mostrar su apoyo a procesos de desarrollo participativos y basados en los derechos humanos, como actores de movilización y transformación social que buscan construir un mundo más justo y equitativo, recuperando una mirada política, y aproximándose de la ciudadanía, tanto de los países del Norte como del Sur.

En este proceso, será necesario dar peso a actividades importantes más allá de los proyectos, aprovechando sus capacidades y su conocimiento para la educación para el desarrollo, la articulación y movilización social, la exigencia de rendición de cuentas, la denuncia y la incidencia política, todos ellos necesarios para impulsar un desarrollo con EBDH. Se trata, no de ocupar el lugar de los movimientos sociales, sino de trabajar en red y fomentar las complementariedades y sinergias que pueden existir entre los diferentes actores, sin separar esa participación en los espacios sociales de enunciación política, con un horizonte emancipador de transformación de la realidad, de su capacidad técnica, de gestión y de interlocución. Es en esa práctica y en la acción, compartiendo espacios de participación, y diseñando estrategias conjuntas, corresponsabilizándose, donde se podrá ir reconstruyendo la confianza que parecen haber perdido. Para ello, es importante también que las ONG rindan cuentas de su trabajo, no sólo ante los Estados, sino sobre todo ante los ciudadanos, mostrando su compromiso con los procesos de apropiación y de construcción de ciudadanía, y favoreciendo “el cumplimiento de sus objetivos de redistribución de responsabilidades, derechos y deberes, así como de transformación de la realidad” (Martínez, 2011: 54). Así como exigir esa misma rendición de cuentas a los Estados, como titulares de obligaciones y de responsabilidades, en apoyo a una ciudadanía que, a través de mecanismos jurídicos y políticos, reclama el cumplimiento de sus derechos.

En definitiva, las ONG disponen de numerosas herramientas y capacidades para apoyar un trabajo con EBDH, que sitúe los derechos de las personas como eje de las políticas, y que establezca derechos, obligaciones y deberes a los diversos actores. Su conocimiento y

cercanía con las realidades del sur, su papel como expertas y generadoras de comunidades epistémicas, su potencial en la educación para el desarrollo para la construcción de ciudadanía, su capacidad de articulación y de trabajo en red, y su capacidad de interlocución como base para la incidencia política, son sólo algunas de ellas. Utilizar esas capacidades les permitirá asumir un papel esencial en el trabajo con EBDH, aunque también supondrá importantes desafíos. Como señala Martínez Osés (2011: 22-23): “La forma en que las ONG enfrenten estos procesos, así como su propio rol de ejecutoras de programas o prestadoras de servicios definirá el espacio social que ocupen. El temor a evidenciar y a promover el desvelamiento de conflictos responde a una estrategia de no enfrentamiento, para evitar poner en peligro (su) reconocimiento (...). En la medida en que las ONG utilicen la información de la que habitualmente disponen para señalar responsables directos de las violaciones de derechos, estarán generándose un espacio político potencialmente mucho más útil para las transformaciones que todos los proyectos que sean capaces de ejecutar. En un contexto de debilitamiento progresivo de los derechos sociales y de pérdida de capacidades del Estado para gobernar efectivamente los asuntos públicos, las ONG deberán optar con mayor claridad entre el mantenimiento de su rol sustitutivo y prestador de servicios, o el de promoción del empoderamiento ciudadano mediante el impulso de la participación política. En función de cuál sea el tipo de participación política que las ONG promuevan, pondrán más o menos en riesgo su legitimidad. Quién sabe si con ello también pondrán en riesgo su propia existencia. Al menos su existencia tal y como las conocemos ahora, como aparatos administrativos de gestión de recursos más o menos grandes”.

2.3. APORTES DEL ENFOQUE BASADO EN DERECHOS HUMANOS A LA COHERENCIA DE POLÍTICAS PARA EL DESARROLLO

Para la incorporación real de un trabajo con EBDH, que sitúe en el centro la participación de una ciudadanía empoderada con capacidad para exigir sus derechos y la obligación del Estado de garantizar, proteger y cumplir esos derechos, la cooperación internacional se enfrenta al reto de trabajar desde una coherencia de políticas de desarrollo (CPD), entendida como “la integración de la visión del desarrollo en el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas de un país. Esta visión supondría tanto transversalizar el compromiso con el desarrollo en toda la acción gubernamental como definir una responsabilidad compartida que debe ser asumida por todas las instancias de la administración pública más allá de la agenda de cooperación” (Millán et al., 2012: 22). Implica por tanto adoptar un enfoque global del desarrollo, al igual que exige el EBDH. En efecto, si el objetivo es el desarrollo entendido como la plena realización de los derechos humanos, no se puede limitar el trabajo a la labor de la cooperación para el desarrollo, sino que es necesario un enfoque global que permee todas las políticas públicas, que cambie las reglas del juego y que aporte mayor coherencia política para avanzar hacia un nuevo modelo de relaciones internacionales. Asimismo, desde una visión global de los problemas en una sociedad interdependiente, la CPD está en consonancia con la responsabilidad conjunta de cooperar para enfrentar los retos globales.

La coherencia ha de ser así vertical (entre los objetivos y las acciones para lograrlos) y horizontal (entre todas las políticas públicas que inciden en el desarrollo). Asimismo, incluye una dimensión temporal (que sea consistente a largo plazo) y una dimensión global (ya que exige una acción colectiva concertada). El EBDH tiene la capacidad de permear esas diferentes dimensiones, en la medida en que establece obligaciones y responsabilidades, se basa en unos derechos humanos que inspiran todas las políticas públicas, ofrecen un marco temporal estable (e independiente de la discrecionalidad y caprichos del gobierno de turno) y sirven para la acción global concertada, por el amplio consenso internacional que los sustentan. En el ámbito de la coherencia vertical, y en el caso de la cooperación para el desarrollo, se trata de adecuar el discurso y la práctica, superando las dicotomías ya señaladas: discurso sobre la democracia / práctica limitada a la gobernanza; empoderamiento para la emancipación / fomento de un determinado tipo de participación ciudadana que niega el conflicto social; respeto a la diversidad cultural / imposición de modelos universales; entre otras. En su sentido horizontal, implica “asegurar que los objetivos y resultados de la política de desarrollo de un gobierno no sean dañados por otras políticas del mismo gobierno que impactan sobre los países en desarrollo; y que esas otras políticas, donde sea posible, apoyen los objetivos de desarrollo” (OCDE, 2003: 2). Entre esas políticas destacan la comercial, económica, financiera, de seguridad, migratoria, agrícola, de pesca, medioambiental, de energía, etc., que tienen un impacto en los procesos de desarrollo de los países del sur, y en los derechos humanos de sus ciudadanos, bien mayor que el de la ayuda al desarrollo, por lo que deben ser tenidas en cuenta y complementar la política de cooperación desde un enfoque global, evitando cualquier práctica de anticooperación (Llistar, 2009).

La coherencia, por tanto, permitirá alcanzar los objetivos de desarrollo de forma eficiente y eficaz -al mejorar el impacto de las diversas políticas que inciden en él-, pero también con mayor legitimidad -en este caso de las políticas de los donantes, muchas veces contradictorias- y credibilidad del compromiso con el desarrollo (Alonso, 2010). Por estas razones, casi todos los actores del sistema internacional de cooperación se han hecho eco de esta preocupación por la coherencia, incorporándola en sus documentos programáticos. En el caso español, el Estado ha asumido un compromiso político con la coherencia, a través de su participación en instancias intergubernamentales (como la OCDE y la UE²⁵), y en el ámbito nacional, logrando que la CPD sea una responsabilidad de todos los ministerios, y no solo del de cooperación. Para ello, ha desarrollado un marco normativo, que va desde la propia Ley de Cooperación Internacional (“los principios y objetivos señalados en la ley de cooperación 23/98 informarán todas las políticas que apliquen las Administraciones públicas en el marco

²⁵ Por citar sólo algunos, de la OECD *Policy Brief: Policy Coherence for Development – Lessons Learned*, Paris, 2008 (disponible en: <http://www.oecd.org/dataoecd/32/8/41866464.pdf>); *Better Policies for Development. Recommendations for Policy Coherence*, Paris, 2011 (disponible en: <http://www.oecd.org/dataoecd/6/57/48110465.pdf>). Y de la Unión Europea: (2005a): *Consenso Europeo de desarrollo*, Bruselas, 2005 (disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0311:FIN:ES:PDF>); *Coherencia de Políticas para el Desarrollo – Acelerar el avance para cumplir los Objetivos de Desarrollo del Milenio*, Bruselas, 2005; *Policy Coherence for Development Work Programme 2010-2013*. Comisión Europea, 2010 (disponible en: http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/SEC_2010_0421_COM_2010_0159_EN.PDF). Para un análisis más completo, ver Millán *et al.*, 2012.

de sus respectivas competencias y que puedan afectar a los países en vías de desarrollo”, artículo 4) hasta los sucesivos Planes Directores (llegando, en el PD 2009-2012, a hacer de la política de cooperación una política de Estado), e incluso los PACI, las Estrategias País y el Plan África. Asimismo, pese a algunas limitaciones en su operativización, ha desarrollado diversos instrumentos y mecanismos, como la Comisión Delegada de Cooperación al Desarrollo, para hacer efectiva la CPD (Millán *et al.*, 2012). El Informe de la Subcomisión para el estudio de las perspectivas de la cooperación internacional para el desarrollo española, aprobado en septiembre de 2011 por el Parlamento, también incluye como prioridad esta cuestión.

En definitiva, existe un amplio consenso sobre la centralidad de esta cuestión en el compromiso con el desarrollo. No obstante, lograr la coherencia no es tarea fácil, ya que requiere de una voluntad fuerte política, traducida en políticas de desarrollo y de derechos humanos holísticas, que tengan en cuenta las diversas interdependencias existentes y que se coordinen con las demás esferas de la acción del Estado, adecuando siempre el discurso y la práctica, realizando seguimiento y evaluaciones constantes, y rindiendo cuentas a la ciudadanía al respecto.

En este sentido, la CPD pone de relevancia la existencia de una tensión entre diferentes intereses (desarrollo *versus* interés nacional). La predominancia de una visión realista de la acción exterior de los Estados lleva, en esa tensión, a priorizar el interés nacional y por tanto a asumir incoherencias o incluso instrumentalizar la ayuda. Hemos visto como los derechos humanos desde una perspectiva cosmopolita suponen una superación de esos presupuestos realistas, y la limitación a la acción de los Estados en caso de violación de los derechos. Por tanto, el interés nacional no puede ser esgrimido para la violación de los derechos humanos ni éstos instrumentalizados para la consecución del primero. Es cierto que existen numerosas prácticas de los países ricos que han vulnerado y violado esta obligación, pero también lo es que su denuncia tiene más fuerza que una falta de compromiso con el desarrollo.

Además, los derechos humanos no son un privilegio, al que se pueda renunciar en tiempos de crisis, pese a lo que intenta hacer creer el gobierno español (con un discurso basado en que las prestaciones dependen del interés nacional –en este caso, superar la crisis- que convierte los derechos en privilegios que ahora no nos podemos permitir). Son unas obligaciones jurídicas universales, inalienables, indivisibles, interdependientes, irrenunciables e imprescriptibles.

El desarrollo entendido desde un enfoque basado en los derechos humanos dota de mayor fuerza a los compromisos en materia de CPD, al sustentarlos en instrumentos jurídicamente vinculantes, y en documentos y declaraciones con un importante poder moral, como es el caso de la Declaración Universal de los Derechos Humanos. La CPD requiere primero de un amplio consenso internacional con el desarrollo, para integrarlo en las políticas públicas. Si los derechos humanos sirven de eje del desarrollo, no solo tendremos ese consenso, sino la obligación y la responsabilidad de trabajar para lograr el desarrollo entendido como la realización de esos derechos. La discrecionalidad de las políticas de cooperación, la no

obligatoriedad de la ayuda, la capacidad de definir agendas en función de los intereses coyunturales, la falta de coordinación y armonización entre las acciones de los diferentes actores, el poco impacto de la ayuda en relación con otras políticas que inciden en el desarrollo, son problemas que podrían mejorarse si se adoptaran los derechos humanos como guía de las acciones de cooperación, contribuyendo con ello a la coherencia de políticas, que deben, todas ellas, tener en cuenta esta dimensión, como se deriva de las obligaciones que asume el Estado al ratificar estos instrumentos.

Frente a la crisis y sus consecuencias, como la escasa centralidad de la CPD y el desarrollo en las agendas, es imprescindible una ciudadanía movilizada que exija, con un discurso fuerte de los derechos humanos, el cumplimiento de las obligaciones y responsabilidades de los actores en materia de desarrollo entendido como derecho, luchando por avanzar en la justiciabilidad de las mismas, y denunciando las incoherencias. También es necesaria una mayor democratización de la toma de decisiones en el ámbito internacional, que permitirá conocer mejor esas interdependencias y tener en cuenta, en los organismos internacionales, la postura de los países en desarrollo y de sus poblaciones sobre las políticas que inciden en sus procesos de desarrollo.

De esta forma, la incidencia política basada en los instrumentos existentes es crucial, exigiendo una adecuación de las leyes nacionales a los estándares internacionales ratificados por los gobiernos, y su transversalización en las diversas esferas de actuación y políticas públicas, incluida la cooperación. Esta es la herramienta que ofrece el EBDH. Pero además, debe hacerse en consonancia con los principios democráticos y los debates ciudadanos en este ámbito, apostando por la construcción de ciudadanía como paso imprescindible (Red Enderechos, 2010).

Sin embargo, la existencia de instrumentos jurídicos no es una garantía suficiente para el cumplimiento de los derechos humanos, no sólo porque siguen siendo demasiado constantes sus violaciones, sino también porque no todos los derechos están recogidos en las legislaciones vigentes. Lo que sí es cierto es que una ciudadanía empoderada y unas organizaciones sociales que se unan en la lucha por todos los derechos humanos (de primera, segunda e incluso tercera generación, de forma reactiva, pero sobre todo proactiva) pueden permitir avances más importantes que una dispersión de las fuerzas en diferentes frentes y agendas con menor capacidad vinculante. Y sin duda, pese a todo, los derechos humanos forman ya parte de un bagaje difícil de negar si los Estados desean mantener su legitimidad.

Como apunta Alonso (2010: 9): “En el último medio siglo, la comunidad internacional ha definido un cuadro de derechos asignados a las personas, como atributos inalienables e inescindibles del ser humano, por encima del sexo, la religión, etnia, nacionalidad o condición social de los sujetos. Buena parte de esos derechos quedan negados cuando la persona padece condiciones extremas de pobreza. Por este motivo se considera que todos los ciudadanos del planeta, y los gobiernos que los representan, debieran estar comprometidos en una acción concertada que sienta las bases para que esos derechos se reconozcan y se puedan ejercer. Lo que comporta una política activa de desarrollo para

ampliar las oportunidades de progreso de los países con más incidencia de la pobreza. En la medida en que se quiera conformar un sistema internacional basado en derechos, este vector de la política pública adquiere una mayor relevancia, al conformarse como uno de los fundamentos sobre el que asentar una gobernanza legítima del planeta. Crear las condiciones normativas para permitir esa gobernanza del sistema internacional debiera pasar a ser, por tanto, un objetivo compartido del conjunto de los países”.

2.4. EL ENFOQUE BASADO EN DERECHOS HUMANOS COMO ELEMENTO CENTRAL DE UNA AGENDA POST-2015

Como hemos visto en los apartados anteriores, la vinculación entre derechos humanos, desarrollo y democracia bajo el EBDH supone un cambio en el planteamiento de la cooperación, que pasaría de la voluntariedad a entender el desarrollo como derecho que debe ser garantizado, ya que los derechos humanos conllevan una responsabilidad jurídica (con instrumentos e instituciones para su protección y promoción) además de moral, incorporando la noción de justicia social como motor del desarrollo, desde un enfoque global que tenga en cuenta el contexto en el que han de ser ejercidos esos derechos. El marco conceptual del EBDH ha de guiar la elaboración de diagnósticos, y la formulación de intervenciones y evaluaciones de desarrollo utilizando métodos eminentemente participativos, y articulando, a su vez, los mecanismos de rendición de cuentas que se derivan directamente de las obligaciones contenidas en las normas.

Así, las exigencias de coherencia de políticas y rendición de cuentas cobran un nuevo sentido. La adopción en las prácticas de cooperación del EBDH, entendido como “un marco conceptual y metodológico fundamentado normativamente en estándares internacionales de derechos humanos y operativamente dirigido a promover, proteger y hacerlos efectivos” (Fernández, 2009: 11), supone un gran avance, y desde luego supera el alcance de agendas basadas en unos ODM más cercanos a la cobertura de las necesidades básicas que a la exigencia de derechos humanos (Echart, 2009; Echart y Puerto, 2005), y a una lucha contra la pobreza que no sólo obvia el contexto en el que se da, sino que niega la capacidad de acción de los principales afectados por los procesos de exclusión, al “achacar la responsabilidad del 'problema' a la parte más débil y, después, de hacer desaparecer de él a quien se arroga la capacidad de plantearlo. Este juego de manos discursivo permite crear, al omitir las relaciones sociales, una realidad nueva, aparentemente 'objetiva', que en esta oportunidad es la pobreza. A partir de ahí, se puede hablar de ella, cuantificarla, atacarla e intentar erradicarla” (Rist, 2002: 288).

Desde Naciones Unidas, se ha tratado de hacer una relectura de los ODM en términos de derechos humanos, a partir de la definición de los mínimos esenciales de derechos en materia de alimentación, salud o educación por parte del ComDESC, tratando con ello de adecuar los ODM al EBDH:

Cuadro. Algunos vínculos posibles entre las metas de los ODM y los derechos humanos

Objetivo 1. Erradicar la pobreza extrema y el hambre	
Meta 1.A: Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas cuyos ingresos sean inferiores a 1 dólar por día	Derecho a un nivel de vida adecuado
Meta 1.B: Alcanzar el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos, incluidas las mujeres y los jóvenes	Derecho al trabajo
Meta 1.C: Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas que padezcan hambre	Derecho a los alimentos
Objetivo 2. Lograr la enseñanza primaria universal	
Meta 2.A: Velar porque, para el año 2015, los niños y niñas de todo el mundo puedan terminar un ciclo completo de enseñanza primaria	Derecho a la educación
Objetivo 3. Promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer	
Meta 3.A: Eliminar las desigualdades entre los géneros en la enseñanza primaria y secundaria, preferiblemente para el año 2005, y en todos los niveles de la enseñanza antes del fin del año 2015	Derechos de la mujer a la igualdad
Objetivo 4. Reducir la mortalidad infantil	
Meta 4.A: Reducir en dos terceras partes, entre 1990 y 2015, la mortalidad de los niños menores de 5 años	Derecho a la vida
Objetivo 5. Mejorar la salud materna	
Meta 5.A: Reducir, entre 1990 y 2015, la mortalidad materna en tres cuartas partes	Derecho de la mujer a la vida y la salud
Meta 5.B: Lograr, para 2015, el acceso universal a la salud reproductiva	Derecho de la mujer a la vida y la salud
Objetivo 6. Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades	
Meta 6.A: Haber detenido y comenzado a reducir, para el año 2015, la propagación del VIH/SIDA	Derecho a la salud
Meta 6.B: Lograr, para 2010, el acceso universal al tratamiento de la infección por VIH a quienes lo necesiten	Derecho a la salud
Meta 6.C: Haber comenzado a reducir, para el año 2015, la incidencia del paludismo y otras enfermedades graves	Derecho a la salud
Objetivo 7. Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente	
Meta 7.A: Incorporar los principios del desarrollo sostenible en las políticas y los programas nacionales e invertir la pérdida de recursos del medio ambiente	Derecho a la salud ambiental
Meta 7.B: Reducir la pérdida de diversidad biológica logrando, para 2010, una reducción significativa en la tasa de pérdida	Derecho a la salud ambiental
Meta 7.C: Reducir a la mitad, para el año 2015, el porcentaje de personas que carezcan de acceso sostenible a agua potable	Derecho al agua y el saneamiento
Meta 7.D: Haber mejorado considerablemente, para el año 2020, la vida de por lo menos 100 millones de habitantes de tugurios	Derecho a una vivienda adecuada
Objetivo 8. Fomentar una asociación mundial para el desarrollo	
Las metas 8.A a 8.D abarcan la ayuda, el comercio, la deuda, los Estados sin litoral y los pequeños Estados insulares	Derecho al desarrollo. Derechos económicos, sociales y culturales
Meta 8.E: En cooperación con las empresas farmacéuticas, proporcionar acceso a los medicamentos esenciales en los países en desarrollo	Derecho a la salud
Meta 8.F: En colaboración con el sector privado, velar porque se puedan aprovechar los beneficios de las nuevas tecnologías, en particular de las tecnologías de la información y de las comunicaciones	Derechos económicos, sociales y culturales

Fuente: ACNUDH, 2008: 7.

Entender los ODM en base a obligaciones jurídicas les dota de fuerza, permitiendo superar la visión asistencialista y voluntarista predominante hasta ahora. Sin embargo, también es cierto que los ODM, si se comparan con la normativa internacional existente en materia de derechos humanos, representan una agenda de mínimos (no siempre consecuente con las propias observaciones del ComDESC) que además no tiene en cuenta el contexto, pese a su importancia para enfrentar los problemas de subdesarrollo -como se insiste en la propia Declaración del Derecho al desarrollo-, ni las causas estructurales de la pobreza. Además, los ODM son especialmente débiles en lo que se refiere al deber de cooperar de los Estados, traducido en un objetivo 8 excesivamente limitado para establecer obligaciones si se compara con las normas internacionales analizadas anteriormente (artículo 3.3 Declaración del Derecho al Desarrollo, artículo 28 DUDH o artículos 2.1, 11.2., 15.4, 22 y 23 PIDESC).

En definitiva, pese al análisis de los vínculos entre ODM y derechos humanos, los primeros siguen siendo una agenda limitada para exigir obligaciones y responsabilidades a los donantes, que ha sido de hecho una de las principales críticas que han recibido. Por tanto, si bien es cierto que los ODM se presentan de forma muy clara, sencilla y medible, y que suponen el mayor consenso internacional en materia de desarrollo hasta la fecha, no dejan de ser una agenda de mínimos. Es hora de entender la política de desarrollo, no como voluntad y generosidad, sino como justicia y responsabilidad. Y frente a compromisos como los ODM, reivindicar el cumplimiento de unos derechos humanos vinculantes jurídicamente, a los que se han comprometido los Estados, y que constan de instrumentos para hacerlos efectivos. Reivindicar ese cumplimiento, así como avances en la justiciabilidad de los derechos humanos, sin duda dará más fuerza a una agenda post-2015.

Como se ha visto, el marco normativo del EBDH permite entender las políticas de cooperación no como opción dependiente de la discrecionalidad de la comunidad internacional y de los actores que la conforman, sino como una obligación de los mismos que entra en juego de forma subsidiaria si los Estados no cumplen con las obligaciones hacia sus ciudadanos que legalmente les son atribuidas, como la garantía del marco completo de derechos en condiciones de igualdad. Se termina así con la inercia de formular políticas e intervenciones de marcado carácter asistencial y supeditadas a los intereses nacionales, que ha presidido hasta ahora gran parte de la cooperación para el desarrollo, modificando la asunción de roles establecida hasta el momento, y cambiando las relaciones de poder existentes entre los distintos actores que participan en los procesos de desarrollo. De esta manera, aparecen en escena los titulares de derechos, de obligaciones y de responsabilidades, dibujando un nuevo mapa de la estructura de la cooperación. Para ello, el EBDH parte de un análisis estructural más amplio que los ODM, teniendo en cuenta las desigualdades, discriminaciones y relaciones de poder que pueden dificultar o poner en peligro el cumplimiento de los derechos humanos, y presupone, al basarse en el reconocimiento de la dignidad humana y la búsqueda de justicia, que no puede haber desarrollo (por ejemplo si se ve como mero crecimiento económico) contra las personas (principalmente las más vulnerables y excluidas).

Asimismo, supera el enfoque de necesidades básicas, en la medida en que, por ejemplo, asegurar el acceso a la educación básica ya no es vista desde el prisma de las necesidades

básicas, sino que se enmarca en el cumplimiento de los derechos humanos, en concreto el derecho a la educación. Y la lucha contra la pobreza deja de ser abordada en términos aislados, para ser entendida como un proceso político, económico y social, dentro del contexto en el que surge. Como señala Abram de Swaan: “la falta de dinero no es la única causa de la pobreza, ni la única condición que se debe remediar. Los pobres están agobiados por una multiplicidad de problemas, cuya interacción y refuerzo mutuo no hace sino aumentar su sufrimiento (...) En efecto, la naturaleza discapacitante de la pobreza se debe a la cronicidad de las carencias materiales, a los efectos inhibidores del estigma que la acompaña, pero también a los factores de desigualdad estructural” (en el Prefacio a Salam Fall, 2007). Y este es un debate importante, en la medida en que la lucha contra la pobreza se ha convertido en el eje central de las actuales agendas de desarrollo, que, obviando las relaciones de desigualdad que generan procesos de exclusión y marginación, se centran en la parte más débil del problema, a la que, por otra parte, niegan su propia capacidad de acción.

Desde un enfoque de derechos humanos, como titulares de derechos, su papel pasa de ser objetos de la cooperación y de las políticas de desarrollo a actores centrales del proceso, permitiendo con ello la gran pretendida apropiación del mismo, en el marco de un proceso democrático en el que su participación sea garantizada. De esta forma, el EBDH se centra en el empoderamiento de los hasta ahora “receptores” de la ayuda y les permite abandonar el papel de “personas necesitadas” para convertirse en “titulares de derechos” con capacidad para participar activamente en los procesos de desarrollo y exigir la articulación de mecanismos que permitan salvaguardar y realizar sus derechos.

Como hemos señalado, la existencia de derechos conlleva, de manera lógica, la existencia de obligaciones y de un actor que las asuma, es decir, la determinación de los titulares de obligaciones, en particular el Estado, que deberá articular los mecanismos necesarios para cumplir con las obligaciones de respetar, proteger y cumplir que ostentan frente a los derechos implicados en las intervenciones y políticas de desarrollo y a los titulares de los mismos. Para ello los Estados deben promover los derechos civiles y políticos, de forma que se potencie a las personas en situación de pobreza para que reivindiquen sus derechos económicos, sociales y culturales, así como formular políticas que garanticen los derechos de los más desfavorecidos (derecho a alimentación, educación, salud, vivienda, trabajo, etc.), asegurando su participación en la toma de decisiones. El Estado es por tanto el responsable de adoptar e implementar las políticas adecuadas. El enfoque de derechos establece así una responsabilidad, unos deberes, obliga a la rendición de cuentas, y otorga a las personas capacidades jurídicas para exigirlos. La visión del desarrollo humano, por su parte, permite evaluar las capacidades y las limitaciones existentes en una sociedad para cumplir con esos deberes.

El cumplimiento de los derechos humanos, definidos como “garantías legales de carácter universal que protegen a individuos y grupos contra acciones y omisiones que afectan a su libertad y dignidad humana” (Fernández, 2009: 39), está por tanto respaldado legalmente, lo que otorga “a todas las personas la posibilidad de presentar reivindicaciones morales que limiten la conducta de los agentes individuales y colectivos y el diseño de los acuerdos

sociales” (PNUD, 2000: 16), y es una responsabilidad de los Estados. Sin embargo, en muchas ocasiones, estos derechos no pueden hacerse efectivos sin una actuación internacional, que apoye a los países con menores capacidades y que compense la desigualdad existente en el mundo actual, para lo cual se requiere de la corresponsabilidad y de la cooperación internacional: “Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad” (artículo 22 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos).

De esta forma, se pasaría de una cooperación voluntarista a una en la que se asumen responsabilidades normativas, y así, la falta de acceso a la salud, a la alimentación, a la justicia o a una vivienda digna dejaría de ser vista desde un enfoque de necesidades básicas para ser consideradas violaciones de derechos humanos²⁶. Sin olvidar que, junto con las normas positivadas, existen derechos, entre ellos los llamados de tercera generación (los derechos colectivos como el derecho al desarrollo, a la paz, o al medio ambiente), que no están traducidos jurídicamente sino que se basan en valores y principios. Una cooperación que una su trabajo a las históricas prácticas de los defensores de los derechos humanos podría trabajar en su promoción y protección, como de hecho ya hacen algunas organizaciones sociales.

En definitiva, entender el desarrollo como derecho que debe ser garantizado, y cuyo objetivo es la plena realización de los derechos humanos, supone un cambio en comparación con las agendas que han regido hasta ahora la cooperación para el desarrollo: implica una visión cosmopolita de la comunidad internacional, un enfoque global de los procesos de desarrollo, una mirada política a las relaciones de poder, un respaldo jurídico a las acciones en este campo, y una atribución de roles a los diferentes actores en función de sus obligaciones, responsabilidades y derechos.

Esa “repolitización” de las agendas de desarrollo podría suponer, además, una reincorporación de las luchas sociales por los derechos humanos y la justicia social que en los últimos tiempos han estado bastante alejadas y han sido bastante críticas con las prácticas de la cooperación. Muchos han denunciado esas agendas de cooperación que, lejos de ser transformadoras, suponían una cierta “compensación social” para evitar las protestas y propuestas más radicales de los movimientos sociales (Echart, 2008; Martínez Osés, 2005; Sanahuja, 2004). La historia de la cooperación, de hecho, ha sido en muchas ocasiones *desempoderante*, siendo utilizada para limitar o acallar las luchas sociales (desde las prácticas de la Guerra Fría hasta los actuales movimientos antiglobalización). La unión de

²⁶ Es interesante en este sentido la celebración del Tribunal contra los Desalojos Forzados, que tendrá lugar el 28 de septiembre de 2012 en Ginebra, en el marco del Foro Hábitat. Se trata de un tribunal de opinión que, en base al PIDESC y otras normas internacionales referidas al derecho a la vivienda, presenta casos de violaciones de este derecho en todo el planeta, con el objetivo de “fortalecer el reconocimiento, las propuestas y las luchas contra las violaciones del derecho a la vivienda a nivel local, nacional y internacional, particularmente las expulsiones de los habitantes de sus viviendas y tierras”. Más información: <http://forum-habitat.org/site/en/tribunal-evictions>

ambas prácticas es un trabajo difícil, lleno de desconfianzas por los dos lados (movimientos sociales y agentes de la cooperación), pero que se debe intentar si se pretende trabajar desde enfoques inclusivos que no sólo tengan en cuenta, sino que sitúen a las personas como los actores centrales. En este sentido, si los derechos surgen y avanzan en gran medida gracias a importantes luchas sociales, la incorporación de los mismos en la cooperación ha de ser respetuosa con esas luchas, tratando de no desvirtuarlas.

Se pueden, para ello, extraer lecciones del trabajo realizado por los movimientos de mujeres, muy activas en su lucha por los derechos humanos y las libertades fundamentales, así como contra la discriminación y por la igualdad, logrando la aprobación de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW) en 1979, al tiempo que han sabido trasladar estas cuestiones a diversas políticas públicas, incluido el ámbito concreto de la cooperación, a través de la incorporación del enfoque de género. Aprender de esta experiencia sin duda aportará mucho a una correcta transversalización de los derechos humanos, en parte por el peligro que ha conllevado la incorporación de determinadas luchas en las políticas de cooperación para el desarrollo, en cuanto puede suponer una pérdida de radicalidad de las reivindicaciones y contenidos, y en parte porque esa transversalización ha permeado el conjunto de las políticas, logrando con ello una mayor coherencia a partir de un enfoque holístico e integral.

En definitiva, el EBDH, más allá de los aspectos metodológicos, es ante todo una propuesta política que implica un cambio estructural, una transformación de las relaciones de poder, y debe servir por tanto para visibilizar y analizar las desigualdades, y para corregir las prácticas desiguales, la inequidad de poder, etc., frente a una despolitización intencionada de las agendas que supone la perpetuación de un sistema de poder político, económico y social al invisibilizar las causas que lo sustentan. Puede parecer una empresa difícil con los tiempos que corren, pero también urgentemente necesaria.

CAPÍTULO 3.

EL ENFOQUE BASADO EN LOS DERECHOS HUMANOS EN LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA: AVANCES, DESAFÍOS Y PROPUESTAS

La cooperación española ha sumido un compromiso creciente con el Enfoque Basado en los Derechos Humanos, lo que sin duda supone un gran avance, que puede estar en peligro con los nuevos derroteros por los que se adentra en el contexto de la actual crisis. Pese a ello, es importante, no sólo que se mantenga ese compromiso, sino que se profundice para hacer efectiva la incorporación del EBDH, y la labor de las ONG -entendidas como agentes de transformación social-, es esencial para lograrlo. A lo largo de las siguientes páginas, y siguiendo las premisas que guiaban los capítulos anteriores, se analizará el lugar que ocupa el EBDH en la cooperación española desde un enfoque global, que responde a la coherencia de políticas con el desarrollo.

De esta forma veremos si España ha ratificado los instrumentos que sirven de marco normativo al EBDH, si los derechos humanos sirven de guía para sus acciones, y, en términos generales, si su acción exterior incluye de forma holística la realización de los derechos humanos, de forma que asegure una coherencia de políticas en esa acción exterior. En el caso concreto de la política de cooperación, se analizará si se fundamenta y tiene como objetivo la plena realización de los derechos humanos. Asimismo, se verá si vincula estos con el desarrollo y la democracia, con especial énfasis en la participación ciudadana. Se trata de ver si el modelo de desarrollo que impulsa se basa en la obligatoriedad impuesta por los instrumentos jurídicos o si continúa dependiendo de la voluntariedad del Estado Español. Finalmente, se analizará si esta política utiliza el EBDH, incorporándolo en su diseño, definiendo las tres titularidades de derechos, y estableciendo los roles y objetivos de cada uno.

3.1. LOS DERECHOS HUMANOS EN EL ESTADO ESPAÑOL: REPERCUSIÓN EN LA ACCIÓN EXTERIOR

La Nación española, deseando establecer la justicia, la libertad y la seguridad y promover el bien de cuantos la integran, en uso de su soberanía, proclama su voluntad de: Garantizar la convivencia democrática dentro de la Constitución y de las leyes conforme a un orden económico y social justo. Consolidar un Estado de Derecho que asegure el imperio de la ley como expresión de la voluntad popular. Proteger a todos los españoles y pueblos de España en el ejercicio de los derechos humanos, sus culturas y tradiciones, lenguas e instituciones. Promover el progreso de la cultura y de la economía para asegurar a todos una digna calidad de vida. Establecer una sociedad democrática avanzada, y Colaborar en el fortalecimiento de unas relaciones pacíficas y de eficaz cooperación entre todos los pueblos de la Tierra.

Preámbulo de la Constitución Española

El preámbulo de la Constitución española recoge algunos de los principios esenciales que sirven de base a un trabajo con EBDH: la democracia, los derechos humanos, la justicia, la

dignidad y la cooperación internacional. En esta línea, el Estado español ha ratificado la mayoría de los instrumentos internacionales de derechos humanos, mostrando con ello su compromiso con el sistema internacional de derechos humanos, y entrando a formar parte de la comunidad internacional preocupada por su garantía y respeto. Todos estos tratados internacionales, una vez ratificados por el Estado español y publicados oficialmente, entran a formar parte del ordenamiento jurídico interno, como recoge el artículo 96.1 de la Constitución española. Asimismo, España debe rendir cuentas ante el sistema internacional de derechos humanos, presentando informes, en consonancia con el mecanismo de Examen Periódico Universal establecido al efecto por Naciones Unidas, el último de los cuales data de 2010 (Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas, 2010).

Ratificación de España de los principales tratados internacionales de derechos humanos

	Fecha de adhesión
Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio, 1948	1968
Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, 1966	1968
Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 1966	1977
Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 2008	2010 (no en vigor)
Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 1966	1977
Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 1966	1985
Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer, 1979	1984
Protocolo Facultativo de la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer, 1999	2001
Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, 1984	1987
Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, 2002	2006
Convención sobre los Derechos de Niño, 1989	1990
Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos de Niño relativo a la participación de niños en los conflictos armados, 2000	2002
Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos de Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de <i>niños</i> en la pornografía, 2000	2001
Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos de Niño relativo a un procedimiento de comunicaciones, 2011	2012 (no en vigor)
Segundo Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, destinado a abolir la pena de muerte, 1989	1991
Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, 1990	No firmado
Convenio Constitutivo del Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe, 1992	1994
Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, 2006	2007
Protocolo Facultativo de la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, 2006	2007
Convención Internacional para la protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas, 2006	2009

Fuente: NNUU, 2012: <http://treaties.un.org/Pages/Treaties.aspx?id=4&subid=A&lang=en>

Cuenta por tanto con el marco jurídico que sirve de base al EBDH, y que le obliga, como titular de obligaciones, a cumplir con todas las normas y principios que inspiran los derechos humanos, incluido el Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, pese a no haber entrado en vigor por falta de adhesiones (al igual que ocurre con el Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos de Niño relativo a un procedimiento de comunicaciones). Incidir internacionalmente en la necesidad de la adhesión a este Pacto es por tanto esencial para contar con todos los instrumentos necesarios para la justiciabilidad total de los derechos políticos, civiles, económicos, sociales y culturales. Asimismo, se debe insistir en la firma y ratificación de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, que supone el mínimo exigible para proteger los derechos humanos de millones de personas migrantes, en base a la igualdad en el reconocimiento y la garantía de todos los seres humanos, independientemente de su nacionalidad. Por ello, sigue siendo necesario un trabajo de incidencia política en el ámbito nacional e internacional para asegurar que se cumplan los principios de universalidad, indivisibilidad, interdependencia y no discriminación de los derechos humanos.

Asimismo, el Estado español ha firmado las Declaraciones de la Asamblea y de las Conferencias de Naciones Unidas (Carta Universal de los Derechos Humanos, Declaración del Derecho al Desarrollo o Declaración de Viena, entre otras) señaladas en el primer capítulo, comprometiéndose con ello también con el sistema de derechos humanos en su conjunto, y debiendo, al menos desde el punto de vista moral, aunque ya hemos señalado su fuerza también como derecho consuetudinario, respetar las responsabilidades que de ellas se derivan. Finalmente, como Estado miembro de la Unión Europea, ha ratificado una serie de instrumentos adicionales en el ámbito de los Derechos Humanos -que supone uno de los pilares en los que se asienta el propio proceso de integración europea, que debe ser incorporado por sus miembros²⁷-, entre los que cabe destacar el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales firmado de 1950 y la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea²⁸ (2000/C 364/01), incorporada al Tratado de la Unión Europea: “La Unión reconoce los derechos, libertades y principios

²⁷ Conviene recordar, en este sentido, que España, al incorporarse a las Comunidades Europeas, hoy Unión Europea, el 1 de enero de 1986, se comprometió a aceptar el acervo comunitario, aplicar su normativa (el derecho comunitario), e implicarse en sus políticas, pero también ser parte activa de ellas, desde su triple dimensión: políticas comunes (como la PAC), políticas complementarias (como la cooperación para el desarrollo), e intergubernamentales (como la PESC). Por tanto, lo que se establece como obligatorio para la UE también lo es para España como Estado miembro.

²⁸ Cabe señalar que la adopción de esta Carta en el 2000 no estuvo exenta de críticas por parte de diversos actores sociales, que se organizaron en una contracumbre en Niza contra lo que denominan la “Europa del Capital”. Se denunciaba como una manifestación de la falsa retórica de lo que se presentó como el “giro social”, y se consideraba una regresión frente a las legislaciones nacionales existentes, al excluir importantes derechos (como el derecho al trabajo, a un salario digno, a la protección social, a la vivienda), lo que podría permitir un recorte de conquistas sociales anteriores. Se reclamaba que estos derechos se amplíen, incorporando medidas como la renta básica. Otra de las grandes críticas a esta Carta tiene que ver con los derechos de ciudadanía, que estimaban deberían ampliarse según un criterio de residencia (para abarcar a los excluidos de la ciudadanía por nacionalidad).

enunciados en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea de 7 de diciembre de 2000, tal como fue adoptada el 12 de diciembre de 2007 en Estrasburgo, la cual tendrá el mismo valor jurídico que los Tratados” (artículo 6).

El Título I de la Constitución española, que recoge los derechos y deberes fundamentales²⁹, declara que “Las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España” (artículo 10), identifica a los poderes públicos como titulares de obligaciones y a los ciudadanos como titulares de derechos y deberes.

En el ámbito interno, por tanto, las normas con mayor rango incluyen los derechos humanos como un eje central, estableciendo los derechos reconocidos en los instrumentos internacionales, y obligaciones de los poderes públicos para su cumplimiento. No obstante, como ya se ha señalado, en el actual contexto de crisis, la austeridad presupuestaria está siendo utilizada como excusa para convertir algunos de estos derechos en privilegios que no pueden ser mantenidos, poniendo en peligro muchas de las conquistas logradas en este campo. Insistimos de nuevo en que no existe excusa financiera válida para vulnerar los derechos humanos, entendidos como indivisibles, imprescriptibles e irrenunciables. Tampoco se pueden seguir negando, como recuerdan los principios de universalidad, interdependencia, igualdad y no discriminación, los derechos de una parte de nuestra población, que ha sido objeto de ataques constantes a sus derechos, el último de los cuales, su derecho a la salud, es sólo un ejemplo más de cómo nuestra legislación sigue considerándolos trabajadores prescindibles, y como tales seres humanos de segunda clase, sin los mismos derechos que los nacionales del país.

En este breve repaso del marco normativo general, conviene hacer mención al Plan Nacional de Derechos Humanos, presentado por el gobierno español en diciembre de 2008, coincidiendo con el 60º aniversario de la Declaración Universal de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, y adoptado por el Consejo de Ministros el 12 de diciembre de 2008. El gobierno responde con ello a la recomendación lanzada desde la Conferencia de Viena de 1993 de elaborar un plan con medidas que permitan una mejor protección y promoción de los derechos humanos³⁰. El documento, elaborado con la participación de entidades de la sociedad civil³¹, supone un paso importante en el compromiso del gobierno español con los

²⁹ Entre ellos el derecho a la vida, a la libertad ideológica y religiosa, a la libertad personal, a la intimidad, a la libertad de residencia y circulación, a la libertad de expresión, de reunión, de asociación, de participación, a la protección judicial de los derechos, a la libertad de enseñanza, a la educación, a la libertad de sindicación, a la huelga, a la propiedad, al matrimonio, de fundación, al trabajo, a la protección de la familia y la infancia, a la redistribución de la renta, a la seguridad social, a la protección de la salud, al acceso a la cultura, al medio ambiente, a la vivienda, a la participación de la juventud, etc.

³⁰ El artículo 71 de la Declaración señalaba: “La Conferencia Mundial de Derechos Humanos recomienda que cada Estado considere la posibilidad de elaborar un plan de acción nacional en el que se determinen las medidas necesarias para que ese Estado mejore la promoción y protección de los derechos humanos”.

³¹ Ver por ejemplo, la web del Institut de Drets Humans de Catalunya: http://www.idhc.org/esp/181_planDH.asp, donde se resaltan algunos descontentos con este proceso de consultas.

derechos humanos desde un enfoque global, estableciendo un conjunto de medidas para ello, tanto en el ámbito interno (medidas 42 a 172) como externo (medidas 1 a 41), para las que ofrece unas fichas de seguimiento que detallan los compromisos del gobierno, los organismos responsables, los instrumentos para llevarlas a cabo y los indicadores de cumplimiento³², y creando para ello una comisión de seguimiento.

En el ámbito interno, las medidas hacen referencia a los siguientes ámbitos: Igualdad de trato, integración y lucha contra el racismo, Lucha contra la violencia de género, Derechos de los españoles en el exterior, Libertad religiosa, Tutela judicial, Atención a las víctimas, Libertad personal y Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, Derecho de asilo y respeto del principio de *non-refoulement*, Derechos sociales y Derecho a un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona. Sin poder hacer aquí un repaso exhaustivo de estas medidas, conviene resaltar, en el ámbito de la acción exterior, el compromiso del gobierno con los ODM (medida 1) y con dedicar el 0,7% a AOD (medida 28), la firma de instrumentos internacionales de derechos humanos (entre los que se incluye el PIDESC, ya firmado, en la medida 2b), la adopción de un Protocolo de actuación para dar cumplimiento a los Dictámenes y Recomendaciones de los distintos Comités de protección de los Derechos Humanos del sistema de Naciones Unidas (medida 5), el reconocimiento del derecho al agua potable como derecho humano (medida 8), el impulso de acuerdos y acciones internacionales en el ámbito del derecho al medio ambiente (medida 10), el refuerzo de la dimensión de derechos humanos en la Cooperación Española (medida 29, en la que se hace especial mención al EBDH: “El EBD implica que los objetivos de desarrollo pasan por la plena realización de los derechos humanos de todas las personas, y supone un compromiso político y normativo, siendo una de sus principales fortalezas el tener como referente el marco normativo internacional de los derechos humanos”); la promoción de la protección de los derechos humanos en las relaciones bilaterales, articulando la acción exterior a través de los Planes de Acción (medida 34); entre otros.

Sin dudar que estas medidas pueden ser mejoradas y profundizadas para una adecuada transversalización de los derechos humanos (incluyendo, por ejemplo, la ratificación de la Carta Social Europea revisada y de la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migrantes y de sus familiares, entre muchas otras³³) contar con una herramienta como la que ofrece este Plan es importante, y debe ser un ámbito esencial de trabajo para las organizaciones preocupadas y comprometidas con el EBDH. Para ello, y dado que la vigencia de este Plan acabó con la anterior legislatura, es necesario exigir la adopción de un segundo Plan que le de continuidad y profundidad, que sea elaborado de forma participativa, contando con las entidades de la sociedad civil. En esta dirección, y por petición de un conjunto de ONG³⁴, se aprobó en el Congreso el 14 de febrero

³² Estas fichas de seguimiento del plan están disponibles en: <http://www.mpr.es/es/pagina/76/fichas-de-seguimiento-del-plan-de-derechos-humanos.html>

³³ Algunos comentarios y aportaciones de entidades de la sociedad civil para la reunión de la Comisión de Seguimiento del 18 de febrero de 2011 están disponibles en http://www.idhc.org/esp/documents/Incidencia/PlanDH/20110218_ComentariosMedidas.pdf

³⁴ La petición a Mariano Rajoy de un nuevo Plan de Derechos Humanos y la lista de entidades firmantes se encuentra en: http://www.idhc.org/images/MAILS/IDHC_20120119esp.htm

de 2012 una Proposición no de ley presentada por el Grupo parlamentario vasco (EAJ-PNV) en la que se pide al gobierno que de continuidad al Plan³⁵.

En definitiva, pese a que existe un compromiso global del Estado español con los derechos humanos, traducido en la ratificación de la mayoría de los instrumentos internacionales que permiten su promoción y protección, todavía se pueden profundizar y mejorar algunas de las medidas adoptadas, desde un enfoque global y coherente. La existencia de una Oficina de Derechos Humanos (ODH) en el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, encargada de coordinar y ejecutar la política exterior en materia de promoción y protección de derechos humanos, es importante para asegurar la coherencia global en este ámbito, trabajando por que se incluyan “cuestiones relativas a los derechos humanos en las agendas de todos los contactos bilaterales a cualquier nivel, tanto en casos particulares como en los diálogos bilaterales con gobiernos de todas las regiones del mundo”, y reconociendo la necesidad de contar con las organizaciones de la sociedad civil “para identificar ámbitos de actuación que responden a las preocupaciones de la ciudadanía más comprometida”³⁶. No obstante, queda todavía mucho camino para lograr que realmente exista una coherencia en la acción exterior con respecto al desarrollo entendido como realización de los derechos humanos. La coordinación de esta ODH con los diversos mecanismos creados para la CPD señalados en el capítulo anterior (y más detalladamente en Millán *et al*, 2012: 71) contribuiría a mejorar esta dimensión.

Asimismo, se debe continuar insistiendo en la necesidad de firmar los tratados internacionales aún no ratificados por el Estado español, de elaborar e implementar medidas para lograr su aplicación real, y de no permitir que la crisis actual se utilice como excusa para rebajar los derechos humanos. Para ello, se tienen que crear mecanismos reales de escucha y de participación de los ciudadanos, que desde el 2011 vienen trabajando en las calles, en los barrios y en las plazas para reivindicar sus derechos. El enfoque global que implica el EBDH también exige una coherencia de todas las políticas con el desarrollo, entendido en términos de derechos humanos, lo que implica revisar todo un conjunto de acciones del Estado español que tienen una incidencia en este campo. No se trata aquí de enumerar todas las políticas que pueden presentar series incoherencias con el objetivo del desarrollo y del cumplimiento de los derechos humanos, pero se pueden citar, a modo de ejemplo, el apoyo y la defensa de empresas que ponen en peligro los derechos de los pueblos donde actúan, entre ellos el derecho a disponer libremente de sus recursos (el caso de Repsol es sólo uno de los que han sido denunciados por el Observatorio de Multinacionales en

³⁵ La Proposición no de Ley del Grupo Parlamentario Vasco (EAJ-PNV), sobre el Plan de Derechos Humanos (núm. expte. 162/000037), aprobado por el Pleno del Congreso de los Diputados en su sesión del día 14 de febrero de 2012, “insta al Gobierno a que profundice en una evaluación completa sobre la implantación, cumplimiento y desarrollo de las medidas contenidas en el Plan de Derechos Humanos, aprobado en Consejo de Ministros de 12 de diciembre de 2008, dando cuenta a esta Cámara de los resultados concretos de dicha evaluación e implementando a continuación una estrategia con medidas concretas en política exterior e interior para la promoción y protección de los Derechos Humanos, a fin de cumplimentar el compromiso internacional adquirido por España a través de la Declaración Final de la Conferencia de Viena de 1993”.

³⁶ Según se señala en la página web del MAEC: <http://www.maec.es/es/MenuPpal/Asuntos/DerechosHumanos/Paginas/Derechos%20Humanos.aspx>

América Latina³⁷ o por el Tribunal Permanente de los Pueblos³⁸), las intervenciones militares que violan el derecho internacional público, la venta de armas a países que puedan violar los derechos humanos, el fomento de relaciones comerciales que perjudiquen a los países en desarrollo (a través, entre otras, de tratados de libre comercio asimétricos e injustos), o incluso el apoyo a unas instituciones financieras cuya ortodoxia neoliberal pone en peligro el desarrollo y los derechos de los pueblos, incluido el español. Finalmente, y en consonancia con todo ello, es urgente apostar por una visión más cosmopolita de la sociedad internacional, que no sólo impida vulnerar los derechos humanos de las personas en nuestro país, sean o no nacionales, sino que supere la división entre “los de aquí y los de allí” existente en la justificación del gobierno de dejar de trabajar y cooperar por el desarrollo y por los derechos humanos de todos los seres humanos del planeta.

3.2. LOS DERECHOS HUMANOS EN LA POLÍTICA ESPAÑOLA DE COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO

Adentrándonos en el ámbito concreto de la política de desarrollo, los Derechos Humanos han estado siempre presentes en la Cooperación Española. La Ley 23/1998 de Cooperación Internacional para el Desarrollo, pilar de la política española en materia de cooperación y anterior al debate internacional surgido a partir de la reforma de NNUU, contiene entre sus principios “la defensa y promoción de los derechos humanos y las libertades fundamentales, la paz, la democracia y la participación ciudadana...”; y enumera entre sus principales objetivos el de “favorecer la instauración y consolidación de los regímenes democráticos y el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales”. Además, para el logro de estos objetivos, a lo largo de todo el documento se hacen continuas referencias a la participación y al consenso entre actores y políticas. A partir de esta Ley, todos los instrumentos de planificación que han definido las directrices de la Cooperación Española han tenido en cuenta estas referencias y las han incorporado gradualmente.

Aunque el primer Plan Director es tímido en este aspecto, durante su vigencia se aprobó la *Estrategia de la Cooperación Española para la Promoción de la Democracia y del Estado de Derecho* (SECIPI, 2003), con el objetivo específico de promover la democracia y los derechos fundamentales a través del Estado de Derecho, insistiendo en la vinculación de dicho objetivo con la lucha contra la pobreza. Esta estrategia contiene elementos comunes con el EBDH, como la participación ciudadana, la responsabilidad del Estado y la rendición de cuentas., y entiende la democracia como el marco adecuado para la gestión y prevención de conflictos, para favorecer una distribución equitativa de la riqueza y para la expansión de los servicios sociales. Además, insiste en que la democracia es necesaria para la integración política de los ciudadanos, así como para la participación social y el desarrollo de la sociedad civil, donde se exige la existencia de una administración pública profesional y neutral.

³⁷ <http://www.omal.info/www/>

³⁸ <http://www.enlazandoalternativas.org/spip.php?rubrique60>

El II Plan Director de la Cooperación Española, vigente durante los años 2005 a 2008, avanza en la promoción de los Derechos Humanos al incluirlos como prioridad horizontal. Supone además la asunción, por primera vez en el ámbito de la Cooperación Española y siguiendo el lineamiento definido con la reforma de las NNUU, de trabajar bajo el EBDH: “Consecuentemente, el enfoque basado en los derechos humanos debe presidir todas las actuaciones de la Cooperación Española y de sus actores, en sus distintas fases, instrumentos y mecanismos. Desde ese entendimiento, el fortalecimiento de las capacidades institucionales, sociales y humanas se encuentra indisolublemente unido al respeto, promoción y garantía de los derechos humanos, encontrando su fundamento tanto a nivel internacional, como regional y estatal”. Tras ordenar el marco normativo que engloban los estándares internacionales, regionales y nacionales en cuanto a derechos humanos se refiere, establece los tres niveles en los que se deberá incorporar el EBDH: en el diálogo político, en la definición de políticas públicas y en todas las fases de planificación a nivel más operativo.

Fundamentadas en este II Plan Director, se definen la mayoría de Estrategias de Sectores de la Cooperación Española (Medio Ambiente, Mujeres y Construcción de la Paz, Educación para el Desarrollo, Salud, Construcción de la Paz, Género, Acción Humanitaria, Cultura y Pueblos Indígenas). Todas incluyen por tanto la promoción y defensa de los Derechos Humanos como prioridad horizontal. Merece especial atención la *Estrategia Sectorial para la gobernanza democrática, la participación ciudadana y el desarrollo institucional* (DGOPLDE, 2007), que establece un concepto amplio de gobernanza basado en la coordinación entre los diferentes actores, con un peso central de la ciudadanía, cuya participación sustenta la construcción de una gobernanza democrática. La estrategia presenta su marco metodológico estableciendo como objetivo general la “Promoción de la calidad de la democracia y respeto de los derechos fundamentales desde una participación real y efectiva de la ciudadanía, y el ejercicio y respeto de los derechos humanos”. Además, como marco de referencia se incluye el EBDH, que añade al concepto de gobernanza elementos como la transparencia o la rendición de cuentas, necesarias para superar la desconfianza y lograr la cohesión social: “El enfoque basado en derechos considera que el primer paso para otorgar poder a los sectores excluidos es reconocer que ellos son titulares de derechos que obligan al Estado. Al introducir este concepto se procura cambiar la lógica de los procesos de elaboración de políticas, para que el punto de partida no sea la existencia de personas con necesidades que deben ser asistidas, sino sujetos con derecho a demandar determinadas prestaciones y conductas. El principal aporte que hace el enfoque basado en derechos a las estrategias de desarrollo es la vinculación de los derechos con la entrega de poder a los sectores excluidos y el fortalecimiento de los mecanismos de responsabilidad mediante el uso de la “infraestructura institucional” internacional y nacional en el ámbito de los derechos humanos”. Pese al avance que supone para la incorporación de los elementos del EBDH en clara vinculación con la democracia y la participación ciudadana, así como con la definición de titulares de derechos y de obligaciones, esta estrategia nunca fue incorporada de manera efectiva en los instrumentos de la Cooperación Española.

A punto de finalizar la vigencia del actual III Plan Director (2009-2012), conviene comprender que es un claro reflejo de los debates existentes en torno a la cooperación para el desarrollo

y la importancia de redefinir estrategias y prioridades con el fin de mejorar la calidad y la eficacia de ayuda, pero también de trabajar por un desarrollo humano basado en derechos. Su elaboración estuvo acompañada de un proceso de consulta y debate participativo que incluía a todos los actores de la cooperación española y que, por primera vez, partía de una evaluación del Plan Director anterior. Pese a parecerse más a un Libro Blanco, o a una declaración de intenciones, que a un Plan realmente operativo, sí se debe reconocer que incorpora gran parte de los debates señalados en los capítulos anteriores, vinculando desarrollo, derechos humanos y democracia participativa, y apostando por un enfoque global con coherencia de políticas con el desarrollo. A lo largo del documento, se refleja la intención de pasar así de una política de cooperación a una política de Estado para el desarrollo humano -“común y compartida entre todos los agentes, y entendida como aquella que promueve activamente la contribución del conjunto de políticas públicas del Estado y su acción exterior, de todos los actores públicos y privados, a los objetivos globales de desarrollo y la erradicación de la pobreza”-, basada en diez enfoques y principios: entre los que cabe destacar aquí:

1. Enfoque de Desarrollo Humano, que implica el “reconocimiento de que el ser humano está en el centro del desarrollo y es su protagonista; un ser humano que vive en un lugar determinado, en un contexto social y cultural concreto, y que tiene necesidades, aspiraciones, visiones, problemas y potencialidades”, haciendo especial hincapié en quienes “disfrutan de menos opciones y que son los principales sujetos del proceso de desarrollo”
2. Enfoque Basado en Derechos, reconociendo el desarrollo como pleno ejercicio de todos los derechos humanos, enfatiza en los instrumentos jurídicos internacionales, pero reconoce también que “los derechos se construyen a través de debates y contribuciones en el norte y en el sur, inspirados por movimientos sociales autónomos: de mujeres, de campesinos sin tierra, de pueblos indígenas... reconociendo que son estos debates sociales, culturales y políticos los que consiguen que los derechos puedan evolucionar, y eventualmente ser o no reconocidos y consolidarse en estándares y marcos normativos nacionales e internacionales”. Señala también “la voluntad de la Cooperación Española por apoyar procesos de demanda por parte de la ciudadanía para participar en aquellas decisiones que afectan sus vidas y lograr el pleno ejercicio de sus derechos”. Además, en consonancia con este enfoque, se incluyen los principios ya señalados de: 1) Definición de los objetivos de cooperación en términos de derechos humanos concretos, individuales y colectivos; 2) No-discriminación y atención a grupos vulnerables; 3) Responsabilidad y Estado de derecho (reconociendo también “la responsabilidad que tienen agentes no estatales o internacionales para posibilitar la realización de los derechos”); 3) Rendición de cuentas mutua (lo que implica “la incorporación de mecanismos de seguimiento y rendición de cuentas como una de las obligaciones de los Estados frente a los titulares de derechos”); 4) Construcción y ejercicio de la ciudadanía (frente a la visión de beneficiarios o receptores); y 5) Empoderamiento y participación (entendidos como “elementos de transformación de las relaciones de poder, en la base de los derechos humanos y de una dinámica a favor de una sociedad más democrática”).

3. Enfoque Participativo y Empoderamiento: a partir de una “estrategia de empoderamiento busca revertir los desequilibrios de poder que impiden a las personas ejercer plenamente sus derechos”, lo que “implica la promoción de cambios normativos que permitan alterar aspectos estructurales que imposibilitan el ejercicio pleno de éstos, pero también el fortalecimiento de capacidades para reclamar derechos y demandar servicios públicos de calidad, políticas en favor de las personas más vulnerables y procesos participativos transparentes”.

Además de la filosofía que emana de estos enfoques, el Plan Director establece como una de sus prioridades horizontales la Promoción de los derechos humanos y gobernabilidad democrática, basada en diez principios: 1. Construir un entendimiento conjunto de los vínculos entre las obligaciones de los derechos humanos y las prioridades del desarrollo a través del diálogo; 2. Identificar las áreas de apoyo a los gobiernos socios sobre las cuestiones de derechos humanos; 3. Proteger los derechos humanos en los procesos de construcción del Estado; 4. Apoyar a las personas que reclaman los derechos humanos; 5. Promover la no discriminación como la base de sociedades más inclusivas y estables; 6. Tener en cuenta los derechos humanos en las decisiones sobre alineamiento e instrumentos de la ayuda; 7. Tener en cuenta el refuerzo mutuo entre los derechos humanos y los principios de la eficacia de la ayuda; 8. No hacer daño; 9. Adoptar un enfoque armonizado y gradual para las situaciones de deterioro de los derechos humanos; y 10. Asegurar que la ampliación de la ayuda favorece los derechos humanos.

Finalmente, el Plan Director incluye la Gobernabilidad democrática como prioridad sectorial, con el objetivo general de “Promover la calidad de la democracia y respeto de los derechos fundamentales desde una participación real y efectiva de la ciudadanía, el ejercicio de los derechos humanos y las capacidades para promover el desarrollo”. Se entiende en esta prioridad que “la Gobernabilidad Democrática parte del derecho de las personas a elegir su camino hacia el desarrollo sostenible, y centra su atención no sólo en el rendimiento de las instituciones sino también en la débil legitimidad que tienen éstas si no garantizan el acceso a determinados servicios básicos, el reconocimiento de los derechos y la igualdad de género. Por ello, el objetivo general de la Cooperación Española es promover la calidad de la democracia y respeto de los derechos fundamentales desde una participación real y efectiva de la ciudadanía, el ejercicio de los derechos humanos y las capacidades para promover el desarrollo, partiendo de la Cohesión Social como principio básico del sector”.

Se pretende, en definitiva, crear una política de Estado, basada en la Coherencia de Políticas con el Desarrollo, en la que se vincula Desarrollo, Derechos Humanos y Democracia, y se apuesta por incorporar los diferentes elementos del EBDH en el marco programático y normativo de esta política. Se traslada de esta forma al resto de herramientas de planificación de la cooperación española (Planes de Cooperación, Estrategias, Marcos de Asociación País, metodologías y Documentos de Estrategias País). No obstante, no terminan de quedar claras las titularidades, y sobre todo, las funciones que cada una de ellas debe tener, incluidos, particularmente, los poderes públicos españoles, con mecanismos claros para hacerlas efectivas, lo que impide traducir los compromisos en obligaciones y responsabilidades claramente establecidas, que puedan ser exigidas por parte de la

ciudadanía. En este sentido, es importante, además de un trabajo en el empoderamiento de los titulares de derechos para exigirlos, un énfasis en los titulares de obligaciones, es decir, en la importancia de los compromisos del Estado y el desarrollo de su triple responsabilidad, entendiendo que ambas son imprescindibles y complementarias -y superando así la visión de dos escuelas del EBDH en función de en qué titularidad se centran (Piron, 2003)-. Obviamente, esta es una de las dimensiones más difíciles de integrar, ya que supondría asumir la cooperación para el desarrollo como una responsabilidad, e incluso como una obligación, de la que hay que responder ante la comunidad internacional, permitiendo una rendición de cuentas ante compromisos jurídicos de los que los titulares de obligaciones han de responder. Es necesario, en definitiva, controlar la aplicación de todas las medidas necesarias -legales, administrativas, políticas, etc.- para asegurar el respeto de los derechos humanos como imperativo derivado de los tratados existentes. Es decir, pasar realmente de una cooperación para el desarrollo voluntaria a una responsabilidad jurídica en el desarrollo entendido como cumplimiento de los derechos humanos.

A este respecto, resulta importante el informe del Consejo de Derechos Humanos de NNUU del Experto independiente sobre los derechos humanos y la solidaridad internacional, Rudi Muhammad Rizki (A/HRC/15/32), donde los Estados reconocen sus compromisos adquiridos frente a los derechos humanos y el desarrollo y la necesidad de elaborar instrumentos de garantías más sólidos, por ejemplo en lo que se refiere a los compromisos adquiridos en las diferentes declaraciones que conforman la agenda de la cooperación: “Algunos de los que respondieron señalaron que la Declaración y el Programa de Acción de Viena, el Consenso de Monterrey, la Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda y el Programa de Acción de Accra de 2008 eran algunos de los instrumentos importantes por los cuales los Estados habían acordado obligaciones en el ámbito de la solidaridad internacional. En algunas respuestas se afirmó que los Estados tenían obligaciones en la esfera de la solidaridad internacional y/o mundial; en cambio, otros afirmaron que, como el concepto era amplio, resultaba difícil obligar a ninguna parte a sostenerlo, y se propuso que se elaboraran compromisos individuales y mensurables por país. Según estas últimas respuestas, tendría que existir algún sistema oficial de controles y contrapesos sin el cual no se podría supervisar la implementación y todo quedaría en palabras”. Esta es, sin duda, una línea más sólida sobre la que afianzar una política de Estado comprometida con el desarrollo entendido en base a los derechos humanos. A lo que habría que añadir que con la firma del Protocolo Facultativo del Pacto de Derechos Económicos Sociales y Culturales, y pese a que no haber entrado en vigor todavía por la falta de adhesiones, España ha asumido explícitamente ir un paso más allá de los compromisos de carácter voluntarista contenidos en la Declaración del Milenio o en Busán.

Con el avance de la crisis, y los consecuentes recortes, se presentó un Informe de la Subcomisión para el estudio de las perspectivas de la cooperación internacional para el desarrollo española, aprobado por el Parlamento en septiembre de 2011³⁹, en el que se reiteraba la visión de la “política española de cooperación internacional para el desarrollo como política de Estado y de participación social”, y como un “imperativo ético, social,

³⁹ Disponible en http://www.congreso.es/public_oficiales/L9/CONG/BOCG/D/D_636.PDF

político y económico”, como quedó reflejado en el Pacto de Estado contra la Pobreza, suscrito en 2007. Asimismo, reconocen que los cambios en el contexto internacional obligan a tener en cuenta “la participación de la sociedad civil y las alianzas estratégicas Norte-Sur al respecto, que reclaman una mayor implicación en dichas políticas, ligadas a la mayor democratización, transparencia, enfoque de derechos humanos en las políticas de desarrollo, tanto en el contexto nacional de las políticas públicas de cada país como en el ámbito de la gobernabilidad mundial”.

En la actualidad, pese a los avances conseguidos hasta ahora y los desafíos que aún quedan pendientes, el cambio de gobierno, la crisis internacional y la reestructuración de la ayuda impiden conocer si la cooperación española mantendrá los logros. Con la nueva legislatura, la estructura de la cooperación española ha comenzado una serie de profundas modificaciones que aún no han finalizado, lo que dificulta enormemente realizar valoraciones al respecto. El Real Decreto 1 del 2012 recogía una nueva estructura para el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación “con el fin de mejor atender sus funciones principales, la política exterior tradicional, por una parte, y la cooperación al desarrollo, por otra”. Esta norma sigue delegando la responsabilidad de dirigir la política exterior y la cooperación para el desarrollo en el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, a cargo de José Manuel García-Margallo, a través de tres órganos: la Secretaría de Estado de Asuntos Exteriores; la Secretaría de Estado para la Unión Europea, y la Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica (SECIPI) (uniendo en una las anteriores Secretaría de Estado de Asuntos Exteriores y de Cooperación y la Secretaría de Estado para Iberoamérica). La SECIPI se convierte así en el órgano encargado, entre otras cuestiones, de la cooperación internacional para el desarrollo, y entre sus competencias y atribuciones se encuentran “la propuesta, dirección, coordinación y ejecución de la política de cooperación para el desarrollo” y “la evaluación de la política de cooperación para el desarrollo y de las operaciones financiadas con fondos públicos, y la rendición de cuentas de las actividades y resultados de la cooperación española a las Cortes Generales y a la sociedad española”⁴⁰.

Esta reestructuración parece augurar un previsible cambio en la elaboración de los planes y documentos estratégicos que articulen la estructura de la Cooperación Española, ahora a cargo de la Secretaría General de Cooperación Internacional para el Desarrollo, encargada de “asistir al Secretario de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica en la formulación, dirección, ejecución, seguimiento y evaluación de la política de cooperación internacional para el desarrollo y la coordinación de la acción cultural exterior”⁴¹. Por el momento, el Plan Anual de Cooperación Internacional 2012, aprobado por Consejo de Ministros el 20 de julio de 2012, destacando el contexto presupuestario difícil, recoge algunas de las recomendaciones dirigidas a la cooperación española, entre ellas el Informe

⁴⁰

En http://www.maec.es/es/MenuPpal/CooperacionInternacional/EstructuradelaSECIPI/Paginas/estructura_seci.aspx

⁴¹

En <http://www.maec.es/es/MenuPpal/CooperacionInternacional/EstructuradelaSECIPI/SecretariaGeneralCompetencias/Paginas/sgcid.aspx>

de la Subcomisión ya señalado, y establece la elaboración de un IV PD de la Cooperación Española 2013-2016 que será presentado en diciembre de 2012.

En cualquier caso, en consonancia con las recomendaciones de las que se hace eco, resultaría incoherente no mantener el rumbo señalado con la inclusión del EBDH en los dos últimos Planes Directores, garantizando así la eficacia y eficiencia de las intervenciones realizadas hasta el momento, y la credibilidad de un área clave de la acción exterior española. Sumida en la incertidumbre, la cooperación española se debate entre las limitaciones impuestas por las restricciones presupuestarias y los compromisos políticos y jurídicos adquiridos previamente. El compromiso de España con los Derechos Humanos y el desarrollo no tiene marcha atrás, salvo que quiera ponerse en duda la capacidad del Estado para asumir sus compromisos internacionales, y quebrar con ello su credibilidad. Ese compromiso se traduce en establecer mecanismos efectivos que operativicen el EBDH en el próximo Plan Director, y que el enfoque vertebré la política de cooperación, incorporando su metodología a todos los niveles, incluidos la elaboración de documentos estratégicos, y profundizando en la atribución de roles a las diferentes titularidades, incluida la de obligaciones. El proceso de elaboración de este nuevo Plan Director es un momento propicio para exigirlo.

En este escenario, el siguiente apartado se ofrecen algunas líneas de acción para la incidencia política y la exigencia de rendición de cuentas, con el fin de asegurar, no sólo que se mantienen los avances conseguidos hasta ahora, sino también que se afianzan y profundizan, para lograr con ello la plena incorporación del EBDH en la política de Estado para el desarrollo humano. Para ello, como se ha insistido, se deberán tener en cuenta los diferentes elementos incluidos en el EBDH, y sus repercusiones, con especial énfasis en los titulares de obligaciones -reforzando su triple compromiso de respetar, proteger y garantizar-, en la medida en que ese trabajo contribuirá a hacer realidad la idea de que la cooperación no puede depender de la caridad o de la voluntariedad del gobierno de turno, en base a la idea cosmopolita de una comunidad internacional comprometida con la realización de los derechos humanos, tal como reflejan los instrumentos y declaraciones internacionales analizados. Todo ello sin obviar la centralidad de los titulares de derechos, como ciudadanía empoderada, que han de participar en la definición, implementación y evaluación en todo el proceso de esta política pública, y la labor que pueden jugar los titulares de responsabilidades, y en concreto, las ONG, en este proceso.

3.3. MATRÍZ DE SÍNTESIS: INCIDENCIA POLÍTICA PARA UNA INCORPORACIÓN REAL DEL ENFOQUE BASADO EN LOS DERECHOS HUMANOS EN LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA

Llevar la teoría del EBDH a la práctica es un enorme desafío. Se trata de un desafío que afecta a lo más profundo del ser humano, de las relaciones, de los gobiernos y de las agencias de desarrollo. Comienza con un proceso de interiorización de los principios y valores de los derechos humanos por un significativo número de personas que se convierten en los campeones del cambio, infundiendo energía y entusiasmo. Esto requiere de una postura ética que respete la dignidad y la igualdad de todas las personas (UNICEF, 2003: 57).

Teniendo en cuenta el actual contexto de la política española de desarrollo, se ofrece a continuación una matriz que trata de sintetizar las premisas debatidas a lo largo del documento a la hora de exigir una incorporación efectiva del EBDH. Obviamente, se trata de una guía básica, que debe ser complementada con las reflexiones del documento, ya de por sí excesivamente limitadas teniendo en cuenta la complejidad de los fenómenos analizados, y sobre todo contrastada con las prácticas sociales en los espacios de enunciación política para poder cumplir su vocación proactiva.

La matriz establece tres espacios de actuación en el ámbito español divididos en diferentes apartados: el primero dedicado a los derechos humanos y su marco normativo, el segundo donde se analiza la incorporación de la perspectiva de los derechos humanos a las políticas de desarrollo y un tercer espacio dedicado al EBDH en la cooperación para el desarrollo.

Pese a esta división en apartados, la matriz debe ser entendida de forma interrelacionada y desde un enfoque global, evitando caer en la fácil separación de las luchas entre un “aquí” y un “allí” que difícilmente puede sustentarse en el mundo actual desde una visión cosmopolita. Los lemas “pensar localmente y actuar globalmente” y “pensar globalmente, actuar localmente” deben permear las acciones para hacer efectiva la incorporación del EBDH.

Entendemos que las actividades que pueden llevar a cabo las ONG en las direcciones apuntadas en esta matriz de síntesis son muy variadas, y deberán ser negociadas tanto internamente, para responder a las prioridades de cada organización, como externamente, para adecuarse a las demandas ciudadanas en los diversos campos de negociación política. En cualquier caso, superan la dimensión de los proyectos para fomentar toda una serie de acciones de educación para el desarrollo, incidencia política, trabajo en redes transnacionales, denuncia, elaboración de informes e investigaciones, difusión de información, campañas, movilizaciones, y un largo etcétera, conformando una acción política proactiva y cosmopolita.

MATRIZ DE SÍNTESIS

	PREGUNTA	ESTADO ACTUAL	ACTIVIDADES
I. MARCO NORMATIVO DE DDHH COMO GUÍA DE ACTUACIÓN			
I.1. Ratificación de Instrumentos internacionales de DDHH	¿Ha ratificado el Estado español todos los instrumentos internacionales de Derechos Humanos?	<p>El Estado español ha ratificado la mayoría de los instrumentos internacionales de DDHH (y en la actualidad no existe ninguna reserva oficial por parte del Estado Español)</p> <p>Todavía faltan instrumentos importantes, como la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migrantes y sus familiares</p> <p>El Protocolo Facultativo del PIDESC aun no ha entrado en vigor, por falta de ratificaciones.</p>	<p>Asegurar la garantía de los DDHH contenidos en esos instrumentos y el cumplimiento de las obligaciones derivadas interna e internacionalmente (en sentido estricto, respetar, y extenso, promover y garantizar).</p> <p>Presionar interna e internacionalmente para que se ratifique la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migrantes y sus familiares, que protege los derechos mínimos de un colectivo especialmente vulnerable.</p> <p>Presionar internacionalmente para la ratificación del Protocolo PIDESC.</p> <p>Asegurar que España respeta, interna e internacionalmente, los mínimos definidos por el ComDESC en sus Observaciones generales.</p>
I.2. Incorporación en el ordenamiento interno	¿Se han incorporado esos estándares internacionales de manera completa en el ordenamiento interno?	<p>La Constitución Española, además de recoger derechos y libertades, reconoce que los tratados internacionales ratificados entran a formar parte del ordenamiento interno (art. 96.1).</p> <p>Además, afirma que la lectura de los derechos debe inspirarse en la DUDH (art. 10), por lo que asume las normas y principios de los DDHH.</p>	<p>Asegurar la promoción, el respeto y la garantía de los DDHH contenidos en esos instrumentos y el cumplimiento de las obligaciones derivadas de los mismos.</p>
I.3. Justiciabilidad de los derechos	¿Existen mecanismos para exigir todos los derechos ante los tribunales, reconociendo las obligaciones derivadas de los instrumentos internacionales de los DDHH?	<p>España reconoce los mecanismos establecidos en los Pactos, y por tanto los derechos son exigibles ante los tribunales.</p> <p>La Constitución Española reconoce la obligación de los poderes públicos respecto de los DDHH.</p> <p>El Defensor del Pueblo es competente para modificar o anular los actos y las resoluciones de las Administraciones Públicas que vulneren los derechos fundamentales</p>	<p>A partir del reconocimiento de los principios de universalidad e interdependencia, avanzar en la justiciabilidad de los DESC (algunos de ellos recogidos en la Constitución), siguiendo las recomendaciones del ComDESC.</p> <p>Asegurar la información, capacitación y accesibilidad de los ciudadanos a estas instituciones para exigir sus derechos.</p>

	<p>¿Existen otros mecanismos para garantizar los derechos no positivados?</p>	<p>Existen derechos no recogidos en normas jurídicas que están siendo reivindicados, entre ellos los derechos colectivos, de tercera generación (derecho al desarrollo, al medio ambiente, a la paz, etc.), y que son esenciales para la garantía de los DPC y de los DESC, al incidir en el contexto.</p> <p>España ha firmado la Declaración del derecho al desarrollo, pero no tiene fuerza jurídica.</p> <p>El conjunto de declaraciones de Naciones Unidas y del sistema internacional de cooperación, de indudable valor para la vinculación desarrollo-derechos humanos-democracia, no han sido traducidas en instrumentos jurídicos ni en compromisos vinculantes.</p>	<p>Ser proactivos en la definición y defensa de los derechos humanos, con especial atención a las personas más vulnerables.</p> <p>Exigir una visión dinámica de los DDHH, reconociendo la existencia de derechos no positivados que están siendo reclamados en la defensa de una mayor justicia social y global, y presionar por su justiciabilidad.</p> <p>Estar especialmente atentos, no sólo a los derechos vulnerados, sino también a aquellos negados y excluidos de la agenda, que están siendo reivindicados por la ciudadanía.</p> <p>Presionar para hacer efectivo el derecho al desarrollo adoptando mecanismos que lo garanticen.</p> <p>Presión para dotar los compromisos asumidos en las diversas declaraciones sobre desarrollo y DDHH de mayor poder vinculante.</p> <p>Exigir que se cumpla el Pacto contra la Pobreza.</p>
<p>I.4. Universalidad de los derechos</p>	<p>¿Asume España su compromiso con la humanidad en su conjunto?</p>	<p>La visión de las relaciones internacionales permanece anclada en el enfoque realista de la supremacía del interés nacional y en la limitación de los derechos a los ciudadanos nacionales.</p> <p>Las obligaciones son asumidas por tanto principalmente respecto de sus propios ciudadanos.</p>	<p>Exigir el cumplimiento del principio de universalidad, y presionar por la adopción de un enfoque cosmopolita en las relaciones internacionales y en los DDHH, superando la división ámbito interno/internacional, ciudadanos/no ciudadanos en un contexto crecientemente interdependiente.</p> <p>Denunciar la utilización del interés nacional como excusa en el ámbito interno o externo para la violación de las normas y principios de los DDHH.</p> <p>Exigir del Estado español un compromiso y un papel proactivo en el sistema internacional de DDHH, derivado de su responsabilidad en un mundo interdependiente y desigual.</p> <p>Exigir la superación del enfoque individual de los DDHH para atender también el enfoque estructural (contexto adecuado para su realización), cumpliendo el art. 28 de la DUDH y las obligaciones y responsabilidades que se recogen en la declaración del derecho al desarrollo respecto de la creación de un orden internacional en el que los DDHH puedan ser garantizados.</p>

II. LOS DERECHOS HUMANOS EN LA POLÍTICA DE DESARROLLO			
II.1. Definición del desarrollo como realización de los DDHH	¿Se define el desarrollo como plena realización de los DHH?	<p>En la mayoría de los documentos programáticos del sistema internacional de cooperación y de la cooperación española se vincula desarrollo con DDHH.</p> <p>La cooperación española ha adoptado el EBDH en sus documentos programáticos y operativos, definiendo por tanto el objetivo del desarrollo como la plena realización de los DDHH.</p>	Exigir que esos compromisos se mantengan, se refuercen, y se plasmen en las prácticas del Estado español, desde una perspectiva de CPD.
	¿Qué discurso de DDHH se asume (individual/estructural, reactivo / proactivo)?	<p>Todavía persiste una visión individual de los DDHH. Predomina una visión reactiva, en función de los derechos contenidos en las normas jurídicas, pese a que no todos los derechos están recogidos en las legislaciones vigentes.</p> <p>El discurso de los DDHH es en demasiadas ocasiones instrumentalizado para justificar acciones que en la práctica violan los DDHH (p.e. intervenciones militares contrarias al DIDH).</p>	Apostar por la unión en la lucha por todos los DDHH de forma reactiva, pero sobre todo proactiva, para evitar una dispersión de las fuerzas en diferentes frentes y agendas con menor capacidad vinculante. Denunciar cualquier práctica que instrumentalice o viole los DDHH (reconocidos o reivindicados en nombre de la justicia social).
	¿Se tienen en cuenta las especificidades y diferentes cosmovisiones a la hora de definir el desarrollo y los DDHH?	<p>España ha tenido un papel activo en el Diálogo de civilizaciones, y reconoce en los documentos programáticos de la política de desarrollo la necesidad de tener en cuenta el contexto en el que actúa.</p> <p>Sin embargo, aún es demasiado grande la creencia en la superioridad de las instituciones y creencias occidentales, haciendo difícil el diálogo diatópico real que exige la visión cosmopolita de los DDHH.</p>	<p>Exigir que en toda práctica se respete el contexto cultural y las cosmovisiones de los pueblos con los que se trabaja para definir los DDHH y los procesos de desarrollo para lograrlos, evitando la imposición de un modelo universal homogéneo (de desarrollo, democracia, DDHH).</p> <p>Exigir que se reconozcan y se respeten otras formas de entender el desarrollo, el buen vivir, los bienes comunes, los derechos colectivos, las prácticas participativas no institucionales, etc.</p>
II.2. Vinculación e interrelación entre desarrollo, DDHH y democracia	¿Se reconoce la importancia de la democracia para el desarrollo?	<p>Las declaraciones internacionales suscritas por España y sus documentos programáticos reconocen que la democracia es esencial para asegurar procesos de desarrollo inclusivos.</p> <p>No obstante, pese al discurso presente en el III Plan Director, se suele utilizar en la práctica una visión</p>	<p>Exigir que el IV Plan Director profundice esta vinculación, a partir de definiciones ampliadas de los procesos democráticos que se traduzcan en compromisos concretos.</p> <p>Exigir una democracia participativa de calidad, en base a una visión pluralista de la gobernanza en la que la ciudadanía juega un papel central.</p>

		<p>limitada y formal de la democracia liberal representativa, traducida en programas de gobernabilidad más próximos a la visión elitista consistente con la filosofía del New Public Mangement.</p>	<p>Denunciar los modelos de gobernanza que desempoderen los procesos nacionales de negociación política, imponiendo agendas y prácticas no surgidas de esos procesos.</p> <p>Exigir una alineación real con las prioridades definidas en los espacios locales y naciones para asegurar la apropiación de los procesos de desarrollo.</p> <p>Defender que la ampliación democrática debe partir de la propia ciudadanía empoderada, y no de la exportación de un modelo exógeno. Para ello es esencial, más allá del apoyo electoral, y del fortalecimiento institucional para que el Estado pueda cumplir con sus obligaciones, una apuesta por el empoderamiento de la ciudadanía.</p>
II.3. Compromiso de Estado con el desarrollo	¿Existen un compromiso de Estado con el Desarrollo?	<p>El Pacto de Estado contra la Pobreza supone un compromiso del Estado español, no supeditado a la voluntad de un gobierno.</p> <p>No obstante, este compromiso no parece ser suficiente en la práctica para superar la discrecionalidad y la capacidad de definir agendas en función de los intereses coyunturales.</p> <p>El incumplimiento de los compromisos resta credibilidad al Estado español.</p> <p>Es necesaria una fuerte legitimidad de esta política, recabando el apoyo de la ciudadanía.</p>	<p>Exigir que se cumpla el Pacto contra la Pobreza, denunciando cuando se supedita a intereses coyunturales.</p> <p>Acercarse a espacios ciudadanos donde se definen las agendas de reivindicaciones, y fomentar la inclusión de la solidaridad internacional como una de ellas.</p>
	¿Se define el compromiso de España con el desarrollo como derecho humano?	<p>España ha firmado la declaración del derecho al desarrollo, pero no es vinculante, lo que no contribuye a superar la no obligatoriedad de la cooperación.</p> <p>Mantiene un enfoque más individual que estructural de los DDHH.</p>	<p>Exigir, con un discurso fuerte de los DDHH, el cumplimiento de las obligaciones y responsabilidades de los actores en materia de desarrollo entendido como derecho.</p> <p>Presionar para que se avance en la justiciabilidad de los derechos colectivos y estructurales.</p>
II.4. Coherencia de políticas con el desarrollo	¿Existe una CPD que permea todas las políticas públicas traducida en compromisos y mecanismos	<p>España ha asumido un compromiso político con la CPD como responsabilidad de todos los ministerios, traducido en un marco normativo y en instrumentos y mecanismos para asegurarla.</p> <p>No obstante, todavía se debe avanzar para hacerla efectiva y para profundizar el compromiso de todos</p>	<p>Exigir el cumplimiento de la CPD, traducida en políticas de desarrollo y de DDHH holísticas, que tengan en cuenta las diversas interdependencias existentes y que se coordinen con las demás esferas de la acción del Estado, adecuando siempre el discurso y la práctica, realizando seguimiento y evaluaciones constantes, y rindiendo cuentas a la ciudadanía al respecto.</p>

concretos?	los ministerios.	Solicitar con anterioridad a la implementación de las políticas el impacto que tendrán en el ámbito de los DDHH.
¿Se utilizan los instrumentos de DDHH para dotar de más fuerza al compromiso con CPD?	Pese a que el desarrollo se define en base a la realización de los DDHH, los instrumentos jurídicos existentes no han sido incorporados a la exigencia de CPD, y por tanto no queda clara la obligación y la responsabilidad de trabajar para lograr el desarrollo entendido como la realización de esos derechos. El I Plan Nacional de DDHH, con medidas específicas de protección y promoción, es un paso importante para adoptar un enfoque global de los DDHH. La Oficina de Derechos Humanos (ODH) del MAEC, encargada de coordinar y ejecutar la política exterior en materia de promoción y protección de DDHH, es esencial para asegurar la coherencia global en este ámbito.	Exigir la adecuación de las leyes nacionales a los estándares internacionales ratificados por los gobiernos, y su transversalización en las diversas esferas de actuación y políticas públicas. Exigir la adopción de un segundo Plan Nacional de Derechos Humanos que le de continuidad y profundidad, que sea elaborado de forma participativa, y que sustente la CPD. Proponer una coordinación estrecha de la ODH con los diversos mecanismos creados para la CPD.
¿Existe coherencia vertical (entre los objetivos y las acciones para lograrlos)?	Los documentos programáticos de la política de desarrollo establecen un marco de trabajo con el EBDH basado en la democracia, la participación ciudadana, y el respeto a las diversas culturas y contextos. Sin embargo, en la práctica se mantiene una visión limitada de esas dimensiones.	El EBDH establece obligaciones y responsabilidades, y se basa en unos DDHH que inspiran todas las políticas públicas. Exigir que se adecuen el discurso y la práctica, superando las dicotomías: discurso sobre la democracia / práctica limitada a la gobernanza; empoderamiento para la emancipación / fomento de un determinado tipo de participación ciudadana que niega el conflicto social; respeto a la diversidad cultural / imposición de modelos universales; entre otras.
¿Existe coherencia horizontal (entre todas las políticas públicas que inciden en el desarrollo).	Pese al compromiso con la CPD, perduran las malas prácticas, existiendo fuertes incoherencias entre políticas que inciden negativamente en el desarrollo (comercial, económica, financiera, de seguridad, migratoria, agrícola, de pesca, medioambiental, de energía, etc.)	Exigir una coordinación y armonización real de las acciones de todos los actores para cumplir con el compromiso con el desarrollo. Analizar el impacto de todas las políticas y acciones en el desarrollo y los DDHH. Denunciar las incoherencias y las prácticas de antiooperación
¿Se incorpora la dimensión temporal (que sea consistente a largo plazo)?	Pese a que el compromiso con la CPD debe ser sostenible y consistente en el tiempo, y que los DDHH son exigibles en cualquier situación, el actual contexto de crisis supone una importante limitación. Incoherencia discurso crisis.	Defender que el Pacto de Estado contra la Pobreza y los DDHH no pueden supeditarse a la discrecionalidad e intereses de un gobierno. Recaltar que los DDHH no son un privilegio, al que se pueda renunciar en tiempos de crisis. Son unas obligaciones jurídicas universales, inalienables, indivisibles, interdependientes, irrenunciables e

	¿Se incorpora una dimensión global, asumiendo la responsabilidad conjunta de cooperar para enfrentar los retos globales en una sociedad interdependiente?	Predomina una visión realista de la acción exterior que prioriza el interés nacional, y por tanto se asumen incoherencias, pudiendo incluso llevar a una instrumentalización de la cooperación. Esta visión es contraria al enfoque cosmopolita que requiere la acción internacional conjunta para la realización de los DDHH, colocando a la humanidad por encima de cualquier interés nacional.	imprescriptibles. Exigir que se asuma la responsabilidad derivada de las normas y principios de DDHH, colocando siempre el bien de la humanidad por encima de los intereses nacionales. En el sentido más restrictivo, denunciar cualquier práctica realizada en defensa del interés nacional que viole los DDHH. Exigir una mayor democratización de la toma de decisiones en el ámbito internacional, dotando de poder a los países en desarrollo y a sus poblaciones para definir las acciones a favor del desarrollo y de la justicia global en el actual contexto de crisis.
III. LOS ELEMENTOS DEL EBDH EN LA POLÍTICA DE DESARROLLO			
III.1. Definición de los objetivos de la política de desarrollo en base a los DDHH	¿Se definen los objetivos de la política de desarrollo en base a los DDHH?	El III Plan Director 2009-2012 define el desarrollo como realización de los DDHH, incorporando las normas y los principios de los DDHH y los elementos del EBDH.	Exigir que se mantenga este enfoque en el IV Plan Director, resaltando que el compromiso con el desarrollo y los DDHH no se puede negar sin perder la credibilidad de un área clave de la acción exterior española. Presionar durante la elaboración del nuevo Plan Director por que se adopten mecanismos efectivos que operativicen el EBDH, y que el enfoque vertebré la política de cooperación, incorporando su metodología a todos los niveles, y profundizando en la atribución de roles a las diferentes titularidades, incluida la de obligaciones. Considerar la falta de acceso a la salud, a la alimentación, a la justicia, a la vivienda, etc., como violaciones de DDHH, y denunciarlas como tales.
	¿Se supera la agenda de ODM apostando por el cumplimiento de los DDHH (incluidos los DESC)?	Pese al reconocimiento de los DDHH como eje central del desarrollo, se mantiene la agenda marcada por los ODM, que suponen una agenda de mínimos no siempre consecuente con las recomendaciones del ComDESC, ni con la necesidad de tener en cuenta el contexto y las causas estructurales de la pobreza.	Exigir que se sigan las recomendaciones contenidas en las Observaciones Generales del ComDESC a la hora de definir los objetivos de la política de desarrollo, y que se fortalezca la justiciabilidad de los DESC. Exigir que se supere la vaguedad de los compromisos recogidos en el ODM 8 con mecanismos que reconozcan el deber de cooperar de los Estados (art. 3.3 Declaración del Derecho al Desarrollo, art. 28 DUDH, art. 2.1, 11.2., 15.4, 22 y 23 PIDESC). Exigir una supervisión independiente para valorar si se realizan los esfuerzos internacionales necesarios para la progresiva realización de los DESC, que sirva como mecanismo de rendición de cuentas, como exige el ComDESC.

<p>III.2. Incorporación de los elementos del EBDH desde un enfoque global</p>	<p>¿Se incorpora el EBDH a la política de desarrollo?</p>	<p>España ha ratificado los instrumentos que sirven de marco normativo al EBDH y el III PD incorpora los diferentes elementos del EBDH en el marco programático y operativo de esta política, y los traslada al resto de herramientas de planificación de la cooperación española.</p>	<p>Asegurar que la integración EBDH no sea sólo un cambio metodológico en la forma de hacer cooperación, sino que responda a la responsabilidad de todos los Estados con los DDHH, asumiendo las transformaciones políticas de un modelo que exige responsabilidad, obligaciones y derechos.</p> <p>Exigir, no sólo que se mantenga el compromiso con el EBDH, sino que se profundice para hacer efectiva su incorporación.</p>
	<p>¿Se tiene en cuenta el contexto y su importancia para enfrentar los problemas de subdesarrollo, y las causas estructurales de la pobreza a la hora de definir los objetivos de la política de desarrollo?</p>	<p>Pese a asumir el enfoque del EBDH y el compromiso con la CPD, las acciones de la política de desarrollo no enfrentan las causas estructurales del subdesarrollo, que implican un cambio en las relaciones internacionales hacia un sistema más justo e igualitario.</p>	<p>Exigir que la actuación internacional se centre en apoyar a los países con menores capacidades y que compense la desigualdad existente en el mundo actual, con corresponsabilidad y a través de la cooperación internacional (art. 22 DUDH).</p> <p>Exigir que se analicen las causas que provocan las desigualdades y las injusticias y que se planifiquen acciones transformadoras con el objetivo de subsanarlas, en vez de utilizar la cooperación como un parche coyuntural.</p> <p>Reivindicar un orden internacional basado en la justicia (con respeto al DIDH y asumiendo las obligaciones que de él se derivan) y en la igualdad (que asegure la democratización de las organizaciones internacionales, un cambio en las relaciones de poder norte/sur, un reparto más justo de la riqueza, etc.) desde un enfoque cosmopolita.</p>
<p>III.3. División por titularidades.</p>	<p>¿Se reconoce la división por titularidades y su igual importancia?</p>	<p>Con el EBDH, el Estado español asume la división por titularidades. No obstante, no se concreta el papel de los distintos actores que intervienen en los procesos de desarrollo, determinando las funciones de cada uno y la relación que ha de haber entre ellos.</p> <p>Además, centra su trabajo en el empoderamiento de los titulares de derechos para reclamarlos, dejando más difusas las obligaciones y responsabilidades que se derivan para el Estado español.</p> <p>La participación y el empoderamiento de los titulares de derechos no son suficientes para revertir los desequilibrios de poder, es necesario determinar las obligaciones y responsabilidades, y trabajar en los</p>	<p>Exigir que se concreten los roles y funciones de cada titularidad y las interrelaciones entre ellas.</p> <p>Exigir que el Estado español defina sus obligaciones y responsabilidades en base a la división de titularidades del EBDH, asumiendo los compromisos derivados tanto del Pacto contra la Pobreza como de los instrumentos internacionales de DDHH.</p> <p>Denunciar las desigualdades, la riqueza extrema, los paraísos fiscales, la corrupción, etc.</p>

		<p>aspectos estructurales que imposibilitan el cumplimiento de los derechos.</p> <p>La lucha contra la pobreza no se conseguirá centrándose sólo en la población en situación de pobreza, sino que se deben transformar las relaciones de desigualdad que generan procesos de exclusión y marginación, luchando asimismo contra la riqueza extrema, los paraísos fiscales, la corrupción, etc.</p>	
III.4. Titulares de derechos	¿Se incluye a los ciudadanos como actores centrales de los procesos de desarrollo, entendiéndolos como titulares de derechos?	<p>El paradigma de desarrollo humanos asumido por España exige situar el ser humano en el centro del proceso de desarrollo.</p> <p>En los documentos programáticos se da un peso central a los titulares de derechos, superando el enfoque de “receptores pasivos”.</p>	<p>Denunciar las acciones de cooperación que no sitúen el ser humano en el centro, haciendo “desarrollo a pesar de las personas” (grandes proyectos de infraestructuras que causan desplazamientos forzados o que hacen peligrar los recursos de una comunidad, por ejemplo).</p> <p>Facilitar que la ciudadanía conozca sus derechos y los instrumentos y mecanismos para exigirlos, para que puedan ejercer su papel de titulares de derechos y reclamarlos.</p> <p>Exigir que se tenga en cuenta a la ciudadanía en todas las fases del proceso de desarrollo (definición de agenda, toma de decisiones, implementación, evaluación).</p>
	¿Se asegura como esencial la participación ciudadana?	<p>Los documentos programáticos reconocen la importancia de la participación ciudadana. No obstante, esa participación queda en la práctica muy limitada a los espacios institucionales (aún así limitados), sin tener en cuenta la importancia de los procesos instituyentes para el desarrollo, la democratización y la definición de derechos (pese a que el III Plan Director reconoce la importancia de esos otros espacios).</p> <p>En el ámbito local, además, se suelen imponer canales de participación no siempre adecuados al contexto, y que pueden terminar desempoderando a las poblaciones locales.</p>	<p>Exigir que se mejore la calidad de la participación en el ámbito institucional, con la ampliación de estos espacios y de su capacidad de incidir en la definición de las agendas y en la toma de decisiones.</p> <p>Renunciar a espacios de participación institucional que supongan una instrumentalización, una legitimación de agendas no definidas de forma participativa, que no responden a las demandas ciudadanas y que exigen una rebaja del nivel de crítica.</p> <p>Exigir que se supere la frontera institucional para hacer efectiva la participación, reconociendo como esenciales los espacios propios, instituyentes, en los que la ciudadanía define su propia agenda y prioridades, con respeto total a la construcción colectiva de los derechos en la búsqueda de la justicia y la dignidad.</p> <p>Apoyar a los movimientos sociales que tratan de ampliar los espacios democráticos y la definición de los DDHH desde un enfoque proactivo.</p> <p>Denunciar la represión y criminalización de movimientos sociales que</p>

		<p>luchan por sus derechos.</p> <p>Respetar los modelos de democracia, participación y movilización social de los diversos contextos.</p>
	<p>En un mundo interdependiente, donde las decisiones se toman muchas veces en instancias internacionales, es necesario además superar la frontera del Estado-nación, asegurando la participación también en el ámbito internacional.</p>	<p>Exigir que se supere la frontera del Estado-nación para hacer efectiva la democracia, ampliando los espacios de participación institucional y no institucional en el ámbito internacional.</p> <p>Cuidar la representatividad de los participantes en los espacios institucionales, que deberán rendir cuentas al conjunto de la ciudadanía. Trabajar en redes transnacionales que defiendan la democratización de las relaciones internacionales.</p> <p>Exigir transparencia y rendición de cuentas a las organizaciones internacionales.</p> <p>Presionar para la incorporación de nuevas sensibilidades en el debate internacional (género, medio ambiente, DDHH, democracia, etc.), y denunciar las apropiaciones discursivas desvirtuadas por parte de los actores internacionales.</p>
<p>¿Se trabaja el empoderamiento de los titulares de derechos?</p>	<p>El III Plan Director incorpora un enfoque participativo y de empoderamiento, con el objetivo de revertir los desequilibrios de poder y dotar de capacidades a los titulares de derechos. Sin embargo, el empoderamiento suele incidir más en la dimensión individual que en la colectiva.</p>	<p>Exigir que se analicen las relaciones de poder y las capacidades y el nivel de empoderamiento de los titulares de derechos para exigir la realización de sus derechos a la hora de diseñar cualquier intervención de desarrollo.</p> <p>Facilitar el empoderamiento para la exigibilidad de los derechos, asegurando el acceso a la información y a los mecanismos de protección de los derechos.</p> <p>Exigir que se entienda el empoderamiento desde su dimensión individual, pero también colectiva, para transformar las relaciones de poder y de subordinación desde una visión emancipatoria.</p>
<p>¿Se tiene en cuenta las demandas de los excluidos, vulnerables, a la hora de avanzar en la definición de los derechos?</p>	<p>Los documentos programáticos reconocen la importancia de tener en cuenta a las poblaciones más vulnerables en las actuaciones de desarrollo.</p>	<p>Exigir que se tengan en cuenta, no sólo los derechos vulnerados, sino también aquellos negados y excluidos de la agenda, entendiendo que la legalidad vigente no siempre protege todos los derechos.</p> <p>Entender los DDHH como un instrumento de lucha por la justicia (como “voces del sufrimiento humano”) para evitar su instrumentalización en función de los intereses de los grupos dominantes.</p>

<p>III.5. Titulares de obligaciones</p>	<p>¿Se reconoce a los Estados socios como titulares de obligaciones?</p>	<p>Pese a que las relaciones internacionales se basan en el principio de igualdad de los Estados soberanos, predomina una desigualdad entre el Norte y el Sur globales, que no deja de incrementarse. En este contexto, la política de desarrollo puede ser un instrumento de compensación de las desigualdades (siempre que atienda también al contexto) o por el contrario de creación de nuevas dependencias. Para evitarlo, los donantes se han comprometido con los principios de apropiación y de alineación, que sin embargo no siempre que cumplen.</p> <p>Si el Estado socio ha ratificado e interiorizado los instrumentos internacionales de los DDHH, siguiendo las recomendaciones del ComDESC, éstos deberán ser la guía de las estrategias nacionales de desarrollo.</p>	<p>Exigir que se cumplan los principios de apropiación y de alineación, y que la política de desarrollo respete los procesos de negociación política interna a la hora de definir sus prioridades.</p> <p>Denunciar las condicionalidades de la política de cooperación cuando supongan una rendición de cuentas ascendente (con el donante) y no descendente (con los ciudadanos) como debe ser en un marco democrático.</p> <p>Denunciar las políticas de cooperación que debilitan la capacidad de los Estados socios de cumplir con su triple obligación de respetar, proteger y garantizar los DDHH.</p> <p>Exigir que la política de desarrollo fortalezca las capacidades del Estado socio en cuanto titular de obligaciones con sus ciudadanos, y le apoye en su triple obligación, principalmente en lo que se refiere a la progresiva realización de los DESC.</p> <p>Exigir la alineación de la política de cooperación con las estrategias nacionales de desarrollo basadas en las normas internacionales de los DDHH.</p>
	<p>¿Se reconoce el Estado español como titular de obligaciones en su política de desarrollo?</p>	<p>Pese a la ratificación de las normas internacionales y a la adopción del EBDH en la política de desarrollo, el Estado español no ha especificado sus obligaciones y responsabilidades en este campo derivadas de los instrumentos de DDHH.</p> <p>No obstante, su responsabilidad se deriva de diversas normas del derecho internacional consuetudinario (Declaración del derecho al desarrollo, pero también art. 28 DUDH). Asimismo, ha firmado todo un conjunto de documentos del sistema internacional de cooperación que muestran un compromiso que debería ser concretado.</p>	<p>Exigir que el Estado español clarifique sus obligaciones y responsabilidades en consonancia con las normas internacionales para contribuir a la realización del desarrollo y de los DDHH en el mundo interdependiente de hoy y para enfrentar las causas estructurales que pueden impedir a los titulares de obligaciones cumplir con estas.</p> <p>Presionar porque predomine una visión cosmopolita de los DDHH basada en la necesaria corresponsabilidad para su consecución, entendiendo que su obligación respecto de los mismos entra en juego de forma subsidiaria si los Estados socios no tienen la capacidad de cumplir la suya.</p> <p>Exigir algún sistema oficial de controles y contrapesos respecto de los compromisos internacionales con el desarrollo y los DDHH que permitan supervisar su implementación.</p> <p>Desde una visión de mínimos, denunciar cualquier acción del Estado que incumpla el deber de respetar, violando o poniendo en peligro el disfrute de los DDHH.</p>

<p>III.6. Titulares de responsabilidades: el papel de las ONG</p>	<p>¿Cumplen las ONG su papel de titulares de responsabilidades en consonancia con el EBDH?</p>	<p>Numerosas ONG han tenido un papel proactivo en la adopción de este enfoque, incorporándolo como guía de sus acciones de desarrollo y como forma de trabajo organizacional.</p> <p>Del papel que adopten las ONG, como agentes implementadores de la política de cooperación o como actores de transformación social, dependerá su adecuación a los principios del EBDH.</p>	<p>Continuar profundizando el trabajo con el EBDH en las ONG, priorizando las acciones de defensa de los DDHH de la ciudadanía global.</p> <p>Presionar por que se establezcan las condiciones para que las ONG participen en la política de desarrollo y desempeñen su papel, reconociéndolas como actores independientes de desarrollo.</p> <p>Asegurar que sus prioridades respondan a las demandas ciudadanas, y no solo a las prioridades financiables por los Estados.</p> <p>Exigir canales de financiación independientes para sus actividades.</p> <p>Fomentar el trabajo de investigación, información, educación, incidencia y denuncia política más allá de los proyectos, aprovechando sus capacidades y su conocimiento.</p> <p>Asegurar que el papel que juegan en el sistema nacional e internacional de cooperación no sustituya a los titulares de obligaciones, negándose a ser proveedoras de servicios públicos en base a un modelo de beneficencia que niega la universalidad de los derechos y debilita y desresponsabiliza al Estado.</p> <p>Asegurar que el papel que juegan en el sistema nacional e internacional de cooperación no sustituya a los titulares de derechos, cuyo empoderamiento y participación directa es esencial.</p> <p>Apostar por la participación en espacios instituyentes, más allá de los institucionales, recuperando una mirada política que les acerque a los actores sociales que, tanto en el Norte como en el Sur, luchan por la transformación social.</p> <p>En el caso de participar en espacios institucionales, asegurar una posterior rendición de cuentas descendente.</p> <p>Denunciar la instrumentalización de la incorporación de las ONG para legitimar políticas y prácticas definidas sin la participación real de los titulares de derechos.</p> <p>Asegurar que la rendición de cuentas se haga principalmente de forma descendente (hacia los ciudadanos con los que trabajan y hacia sus bases sociales, mostrando su compromiso con los procesos de apropiación y de construcción de ciudadanía), frente a la ascendente (hacia los Estados) predominante hoy.</p>
--	--	--	---

Fuente: Elaboración propia

CONCLUSIONES

La cooperación española vive un contexto de crisis importante, y lo hace precisamente porque no está desconectada, ni de las dinámicas del Estado español, ni de las dinámicas internacionales. Por ello, no se puede entender ni abordar si no se hace dentro del contexto más amplio en el que se desenvuelve. El Enfoque Basado en Derechos Humanos que se ha presentado a lo largo del documento comparte este enfoque, al exigir un cambio en las metodologías de la cooperación, pero sobre todo en las reglas del juego internacional, para avanzar hacia un mundo más justo en el que se haga realidad el desarrollo, entendido como la realización de todos los derechos humanos, es decir, intrínsecamente ligado a la idea de justicia, desde una mirada cosmopolita que sitúe a la humanidad por encima de intereses nacionales. En efecto, todos los seres humanos, sin distinción alguna (es decir, sin atender a las divisiones ámbito interno/internacional, ciudadanos/no ciudadanos, etc.), son titulares de unos derechos humanos reconocidos en los estándares internacionales jurídicamente vinculantes, que la comunidad internacional debe promover, respetar y proteger, reconociendo para ello la necesidad de un trabajo conjunto, de cooperación.

El EBDH ofrece la posibilidad, si se entiende como algo más que una nueva metodología, de pensar nuevos modelos de desarrollo, y por ende de cooperación, con una repolitización de los debates en este campo, contextualizados a través de un enfoque global, que vincula desarrollo, derechos humanos y democracia, colocando a las personas en el centro (como ciudadanos empoderados titulares de unos derechos exigibles, y no como sujetos pasivos de las políticas), pero atendiendo también al contexto estructural en el que esos derechos puedan ser garantizados. La ampliación democrática en el ámbito internacional, además de en las esferas nacionales, es esencial para que la definición del orden internacional se haga en consonancia con las demandas de los países en desarrollo y de sus ciudadanos de avanzar en el desarrollo y en la justicia global. El enfoque global exige por tanto una coherencia de políticas con el desarrollo que permee todas las políticas públicas, una adecuación de los discursos y las prácticas, y un trabajo en los niveles político, programático y operativo consecuente con el objetivo de lograr la plena realización de los derechos humanos. Para ello, el EBDH implica una distribución de responsabilidades entre los diferentes actores que intervienen en estos procesos, superando la voluntariedad que impera actualmente en las relaciones internacionales de cooperación.

En esta división por titularidades, trabajar por la construcción de ciudadanía a partir del empoderamiento de los titulares de derechos para que puedan reclamarlos es un paso indispensable, ampliando los espacios institucionales e instituyentes de participación política. Pero para revertir los desequilibrios de poder también es esencial definir claramente las obligaciones y responsabilidades del resto de actores, lo que constituye la parte más difícil en la adopción del EBDH. La política de cooperación ha de apoyar a los Estados, como titulares de obligaciones, para incrementar sus capacidades para la plena realización de los derechos humanos, evitando la creación de dependencias que sustituyen la rendición de cuentas descendente (hacia los ciudadanos) por una ascendente (hacia los

donantes), pero también actuaciones que desresponsabilicen y limiten la capacidad de esos Estados de definir sus prioridades políticas y de proveer los servicios públicos. Por su parte, los países donantes han de definir claramente sus obligaciones y responsabilidades derivadas del enfoque global presente en los instrumentos internacionales de derechos humanos, para contribuir a la realización del desarrollo y de los derechos humanos en un mundo interdependiente y para enfrentar las causas estructurales que pueden impedir a los titulares de obligaciones cumplir con estas. Finalmente, las ONG deben especificar su papel, asegurando que no sustituyen a los titulares de obligaciones (lo que implica negarse a ser proveedoras de servicios públicos en base a un modelo de beneficencia que niega la universalidad de los derechos y debilita y desresponsabiliza al Estado) ni a los titulares de derechos (cuyo empoderamiento y participación directa es esencial).

La fuerza del EBDH en la definición de este enfoque global y de la división de roles deriva de su sustento jurídico, en la medida en que se basa en los instrumentos del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, ratificados por la mayoría de los Estados, y que por tanto les obligan. Esto requiere adoptar los derechos humanos como base de las políticas de desarrollo, dotándolas así de fuerza vinculante, pero también avanzar en la justiciabilidad de estos derechos, principalmente en lo que se refiere a los derechos económicos, sociales y culturales, esenciales para el desarrollo, a partir de las recomendaciones y observaciones del Comité de los DESC, y presionando por la ratificación internacional del Protocolo Facultativo de los DESC. Asimismo, el reconocimiento de los derechos colectivos es esencial para asegurar el contexto adecuado a la realización de los derechos individuales.

Pero más allá de este sustento jurídico, el significado de los derechos humanos como protección frente a la injusticia ofrece posibilidades emancipatorias aún no plenamente exploradas, que se definen y redefinen constantemente. En la medida en que los actores sociales sepan apropiarse de esta herramienta de lucha, su capacidad transformadora se verá ampliada. No porque los movimientos sociales que reivindican la ampliación de derechos no compartan la filosofía de este enfoque en sus luchas cotidianas, sino porque podrán contar con aliados que les respaldan en base a una distribución de derechos, obligaciones y responsabilidades.

El hecho de que los actores de la cooperación –entre ellos el Estado español-, tantas veces acusados de hacer valer los intereses del sistema por encima de los intereses de las personas –imponiendo modelos universalizantes de desarrollo, de democracia de derechos-, se hayan comprometido con este enfoque, que vincula claramente estas tres dimensiones desde una base participativa y de construcción de ciudadanía, es sin duda un paso importante. Hacer que lo hagan en los niveles operativo y programático, pero sobre todo político, sin desvirtuar su potencial transformador y asumiendo sus obligaciones y responsabilidades derivadas, es la tarea que aún tenemos entre las manos. El Estado español se ha comprometido, tanto en el ámbito político (con la firma del Pacto contra la Pobreza) como en los diversos documentos programáticos, con una política de desarrollo que entiende el desarrollo como la plena realización de los derechos humanos, incorporando los diversos elementos del EBDH y defendiendo la Coherencia de Políticas con el Desarrollo. Asimismo, ha ratificado los instrumentos jurídicos de derechos humanos que sustentan el marco normativo del EBDH.

Debe ahora, no sólo mantener esos compromisos, sino profundizarlos con la adopción de mecanismos efectivos que operativicen el EBDH, incorporando su filosofía y metodología en todos los niveles, y profundizando en la atribución de roles a las diferentes titularidades, incluida la de obligaciones. Sólo así se asegurará que el desarrollo es una cuestión de derechos.

El contexto actual de la cooperación para el desarrollo, en el que en el ámbito internacional se está definiendo la agenda post-2015, y en el ámbito español se están diseñando los documentos programáticos de la actual legislatura (IV Plan Director de Cooperación y II Plan Nacional de Derechos Humanos, entre otros), es un momento propicio para apostar por los derechos humanos como elemento irrenunciable para avanzar en la coherencia de políticas con el desarrollo. Esto permitiría superar las limitaciones de unos objetivos de desarrollo del milenio no vinculantes, basados en mínimos no siempre consecuentes con las recomendaciones del Comité de los DESC, excesivamente vagos en cuanto a las responsabilidades de los países donantes, y que no tienen en cuenta el contexto y las causas estructurales de la pobreza. En todas estas dimensiones, contar con una agenda basada en instrumentos jurídicos vinculantes que definen unos derechos exigibles y justiciables, de los que se derivan obligaciones y responsabilidades, y que inciden en la necesidad de un contexto adecuado para su realización, es sin duda transformadora.

También es un contexto oportuno para aquellas ONG que pretenden recuperar su papel de agentes de transformación social (frente a su instrumentalización como implementadoras de proyectos de cooperación), asumiendo un discurso reivindicativo y un papel de incidencia política (fomentando el trabajo de investigación, información, educación, incidencia y denuncia política más allá de los proyectos, aprovechando su conocimiento y sus capacidades), que con el EBDH pasan a fundamentarse en los instrumentos de derechos humanos que el Estado español ha ratificado, y que por tanto le convierten, si no en titular de obligaciones, sí al menos en titular de responsabilidades. Para ello, se deberá adoptar discurso fuerte -politizado, proactivo, emancipador y no instrumental- tanto del desarrollo como de los derechos humanos y de la democracia, entendiendo que son procesos en construcción, de disputa política, que requieren de especiales cautelas para no reproducir modelos cerrados y universalizantes. Desde una perspectiva transformadora, la incorporación institucional de los derechos humanos y el trabajo con el EBDH no pueden obviar las demandas ciudadanas existentes en los espacios no institucionales, no solo en cuanto a los derechos vulnerados, sino también a aquellos negados, excluidos, pero son socialmente reivindicados.

La matriz de síntesis propuesta apunta algunas posibilidades de acción, que tendrán que ser constantemente contrastadas en los diversos espacios de enunciación política, tanto aquí como allá, interna y externamente (dimensiones que en un mundo interdependiente son cada vez más difíciles de separar), para mantener su potencial transformador. El desarrollo, la democracia y los derechos humanos son campos sensibles, de significación y resignificación constantes, que si no se adaptan a las diferentes realidades, con un respeto total por las prácticas de construcción de ciudadanía y de empoderamiento colectivo, pueden convertirse en nuevas formas de imposición de formas de ver y organizar el mundo

desde fuera. La principal recomendación que se puede extraer es precisamente la de estar presentes en esos espacios, participando de la construcción de alternativas para lograr ese(os) otro(s) mundo(s) posible(s), necesario(s) y urgente(s).

En definitiva, el EBDH ofrece interesantes posibilidades para ampliar y repolitizar las agendas de desarrollo, desde una mirada cosmopolita que efectivamente sitúe a la humanidad en el centro de las preocupaciones internacionales, desvelando las desigualdades y las relaciones de poder que impiden la realización de sus derechos, atribuyendo responsabilidades a los diversos actores de las comunidades nacionales e internacional de forma interrelacionada, y apostando por la construcción de un mundo más justo. Una agenda de estas características puede parecer una utopía en los tiempos que corren, pero debemos recordar, como nos dice Falk (2002), que “Lo imposible sucede y lo hace porque hombres y mujeres entregados hacen lo imposible para conseguir que suceda”. Esa filosofía permeó la adopción de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, y debe seguir permeando los esfuerzos por hacerla efectiva en todos los ámbitos.

BIBLIOGRAFÍA

- ABRAMOVICH, V. (2010). *El EBDH en la Cooperación: una mirada crítica sobre sus fundamentos*. Navarra. 2010. Disponible en <http://derechoshumanosycooperacion.org/pdf/cyp-01-ponencia-abramovich.pdf>
- ACNUDH, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2008): *Reivindicar los Objetivos de Desarrollo del Milenio: un enfoque de derechos humanos*, Nueva York/Ginebra.
- ALONSO, J.A. (dir.) (2010): *Coherencia de políticas para el desarrollo en cinco donantes del CAD: lecciones para el caso español*. Fundación Carolina – CeALCI, Madrid.
- APDHE (Asociación Pro Derechos Humanos de España) e ISI Argonauta (2008): “Enfoque basado en Derechos Humanos y cooperación internacional para el desarrollo: Documentos para el debate”. I Jornadas Internacionales. Madrid. 2008.
- BALDI, César Augusto (2004): “As múltiplas faces do sofrimento humanos: os direitos humanos em perspectiva intercultural”, en BALDI, C. A. (Org.): *Direitos Humanos na Sociedade Cosmopolita*, Ed. Renovar, Rio de Janeiro, pág. 33-44.
- BETTERAID Y FORO SOBRE LA EFICACIA DEL DESARROLLO DE LAS OSC (2011): “OSC de camino a Busán: mensajes y propuestas clave”, Suecia, 2011. Disponible en <http://www.betteraid.org/es/politica-de-betteraid/politica-de-betteraid/documentos-politicos/447-cso-asks-on-the-road-to-busan.html>
- BRINGEL, B. y ECHART, E. (2008): “Movimentos sociais e democracia: os dois lados das “fronteiras””, CADERNO CRH, Salvador, v. 21, n. 54, p. 457-475, Set./Dez.
- BRINGEL, Breno (2011): “Soberanía alimentaria: la práctica de un concepto”, en PLATAFORMA 2015 Y MÁS: *Las políticas globales importan. Análisis de los retrocesos y rupturas en la práctica de la lucha contra la pobreza y la desigualdad en 2010*. VIII INFORME ANUAL DE LA PLATAFORMA 2015 Y MÁS, Madrid.
- CHARI, Sharad y CORBRIDGE, Stuart (Ed.) (2008): *The Development Reader*, Routledge, London.
- CONCORD – AID WATCH (2011): *Challenging Self-Interest. Getting EU aid fit for the fight against poverty*, Bruselas.
- CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS DE NACIONES UNIDAS (2010): Informe nacional presentado de conformidad con el párrafo 15 a) del anexo de la resolución 5/1 del Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas (A/HRC/WG.6/8/ESP/1), de 19 de febrero de 2010, disponible en: http://www.upr-info.org/IMG/pdf/A_HRC_WG-6_8_ESP_1_S.pdf
- CROZIER, M., HUNTINGTON, S.P. y WATANUKI, J. (1975):, *The Crisis of Democracy. Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*, New York, NY University Press.
- DE LUIS ROMERO, E. (2009): “Antecedentes”, en FERNÁNDEZ ALLER, C. (2009): *Marco teórico para la aplicación del Enfoque Basado en Derechos Humanos en la cooperación para el desarrollo*. Los Libros de la Catarata, Madrid.
- DE REGIL CASTILLA, A. (2008): *Derechos Humanos y Empresa. Hacia un Nuevo Paradigma de Democracia Real y el Sosténimiento de la Gente y el Planeta, o Derechos Retóricos en un Mar de Engaños y Apariencias. La trillada y vieja fórmula de cambiar para que todo siga igual... La Alianza Global Jus Semper*. Disponible en www.jussempar.org/Inicio/Resources/DDHHyEmpresaVF.pdf
- DGOPLDE (2007): *Estrategia Sectorial para la gobernanza democrática, la participación ciudadana y el desarrollo institucional*
- ECHART, E. (2008): *Movimientos sociales y Relaciones Internacionales. La irrupción de un nuevo actor*. IUDC-UCM-Los Libros de La Catarata, Madrid.

- ECHART, E. (2009): "La agenda del desarrollo: potencialidades y límites de los Objetivos de Desarrollo del Milenio", en RODRÍGUEZ MANZANO, I. y TEIJO GARCÍA, C. (eds.): *Ayuda al desarrollo: piezas para un puzzle*. IUDC-La Catarata, Madrid, pág. 83-99.
- ECHART, E. y PUERTO, L.M. (2005): "Los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Algunos apuntes críticos". *Revista Española de Desarrollo y Cooperación* nº 15, IUDC, otoño/invierno (pág. 143-153).
- ESCOBAR, A. (2009): "El "postdesarrollo" como concepto y práctica social", en *Revista Española de Desarrollo y Cooperación* nº 25, primavera/verano 2009. Madrid, IUDC-UCM, p.87.
- FALK, R. (2002): *La globalización depredadora : una crítica*. Madrid : Siglo Veintiuno de España, D.L.
- FARIA, José Eduardo (2004): "Prefácio", en BALDI, César Augusto (Org.): *Direitos Humanos na Sociedade Cosmopolita*, Ed. Renovar, Rio de Janeiro, pág. 1-13).
- FERNÁNDEZ ALLER, C. (Coord.) (2009): *Marco teórico para la aplicación del Enfoque Basado en Derechos Humanos en la cooperación para el desarrollo*. Los Libros de la Catarata, Madrid.
- GOBIERNO DE ESPAÑA (2009): Plan Nacional de Derechos Humanos Madrid, disponible en <http://www.mpr.es/es/pagina/17/plan-de-derechos-humanos.html>
- GÓMEZ ISA, Felipe (2009): "El derecho al desarrollo como derecho humano", en RODRÍGUEZ MANZANO, I. y TEIJO GARCÍA, C. (eds.): *Ayuda al desarrollo: piezas para un puzzle*. IUDC-La Catarata, Madrid, pág. 19-38.
- GÓMEZ ISA, Felipe (1999). *El derecho Humano al desarrollo como derecho humano en el ámbito jurídico internacional*. Navarra. Disponible en <http://www.descweb.org/files/cap11.pdf>
- ILO (2008): Third Inter-Agency Workshop on Implementing a Human Rights-based Approach to Development. Nueva York. (Inédito)
- IMPERIO DE MALÍ: Carta de Manden, constitución del imperio de Malí (1235-1670). Declarada por la UNESCO Patrimonio Cultural Inmaterial de la Humanidad en 2009.
- INSTITUT DE DRETS HUMANS DE CATALUNYA (2007): Declaración Universal de los Derechos Humanos Emergentes, adoptada en el Forum de Monterrey. Disponible en: <http://www.idhc.org/cat/documents/Biblio/DUDHE.pdf>
- ISI Argonauta (2011): "El Enfoque Basado en Derechos Humanos: Evaluación e indicadores", Red Enderechos, Madrid.
- ISI Argonauta (2008): "Guía para la incorporación del Enfoque Basado en Derechos Humanos en las intervenciones de cooperación para el Desarrollo", IUDC-UCM, Madrid.
- LLISTAR BOSCH, David (2009), *Anticooperación. Interferencias norte-sur. Los problemas del sur global no se resuelven con más ayuda internacional*. Icaria, Barcelona.
- LUCAS, Javier de (2003): *Blade Runner; el Derecho, Guardián de la diferencia*, Tirant Lo Blanch.
- MAEC (2005). Plan Director de la Cooperación Española, 2005-2008. DGPOLDE. Madrid.
- MAEC (2009). Plan Director de la Cooperación Española, 2009-2012. DGPOLDE. Madrid.
- MAEC (2007). Estrategia de "Género en Desarrollo" de la Cooperación Española (DESGED). DGPOLDE. Madrid.
- MAEC (2012): Plan Anual de Cooperación Internacional 2012
- MARTÍNEZ, Pablo y MARTÍNEZ, Ignacio (2012): "La cooperación española: ¿fin de ciclo o simplemente fin?", en PLATAFORMA 2015 Y MÁS: *Políticas coherentes para una ciudadanía global*, Ed. 2015 y más, Madrid, p. 90-106.
- MARTÍNEZ, Ignacio (2011): "La rendición de cuentas en la 'cadena de la ayuda'", en PLATAFORMA 2015 Y MÁS: *Renovando el papel de las ONG. Hacia la transformación social*, Ed. 2015 y más, Madrid, pág. 49-56.
- MARTÍNEZ OSÉS, Pablo (2011): "Redefinición del papel de las ONG: hacia una mirada más política", en PLATAFORMA 2015 Y MÁS: *Renovando el papel de las ONG. Hacia la transformación social*, Ed. 2015 y más, Madrid, pág. 13-24.

- MARTÍNEZ OSÉS, P. J. (2005): "Incidencia y sensibilización de las ONGD españolas para alcanzar los ODM", *Revista de Documentación Social*, nº 136, pp. 103-121.
- MILLÁN, Natalia, SANTANDER, Guillermo, AGUIRRE, Pablo y GARRIDO, Anabel (2012): *La Coherencia de Políticas para el Desarrollo en España. Mecanismos, actores y procesos*, Ed. 2015 y más, Madrid.
- MENDIOLA, Marta (2010): "Derechos Humanos y Cooperación: construyendo nuevos marcos de encuentro", en *Derechos Humanos y Cooperación: una mirada crítica*. IPES.
- NACIONES UNIDAS (1945): Carta de las Naciones Unidas, adoptada en San Francisco el 26 de junio de 1945.
- NACIONES UNIDAS (1948): Declaración Universal de los Derechos Humanos, adoptada y proclamada por la Resolución de la Asamblea General 217 A (iii) del 10 de diciembre de 1948. Disponible en: <http://www.un.org/spanish/aboutun/hrights.htm>
- NACIONES UNIDAS (1968): Proclamación de Teherán, adoptada durante la Conferencia Internacional de Derechos Humanos en Teherán el 13 de mayo.
- NACIONES UNIDAS (1976): Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, adoptado por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966 (en vigor desde el 23 de marzo de 1976).
- NACIONES UNIDAS (1976): Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, adoptado por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966 (en vigor desde el 3 de enero de 1976).
- NACIONES UNIDAS (1979): Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW) aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas el 18 de diciembre de 1979.
- NACIONES UNIDAS (1986): Declaración sobre el Derecho al Desarrollo, adoptada por la Asamblea General de Naciones Unidas, Resolución 41/128, de 4 de diciembre de 1986. Disponible en http://www.unhcr.ch/spanish/html/menu3/b/74_sp.htm
- NACIONES UNIDAS (1986): Resolución 41/131 "Distintos criterios y medios posibles dentro del sistema de las Naciones Unidas para mejorar el goce efectivo de los derechos humanos y las libertades fundamentales", adoptada por la Asamblea General el 4 de diciembre de 1986.
- NACIONES UNIDAS (1986): Resolución 41/133 "Derecho al Desarrollo", adoptada por la Asamblea General el 4 de diciembre de 1986.
- NACIONES UNIDAS (1990): Aplicación del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general 2, Medidas internacionales de asistencia técnica (artículo 22 del Pacto), (Cuarto período de sesiones, 1990), U.N. Doc. E/1990/23.
- NACIONES UNIDAS (1993): Declaración y Programa de Acción de Viena, aprobados por la Conferencia Mundial de Derechos Humanos el 25 de junio de 1993.
- NACIONES UNIDAS (1999): *Guía Evaluación Común del País*. Disponible en: <http://www.un.org/spanish/esa/coordination/ecosoc/wgga/Spanish-CCA.pdf>
- NACIONES UNIDAS (1999): *Guía UNDAF. Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo*. Disponible en: <http://www.un.org/spanish/esa/coordination/ecosoc/wgga/Spanish-UNDAF.pdf>
- NACIONES UNIDAS (2000): Declaración del Milenio, adoptada en el quincuagésimo quinto período de sesiones de la Asamblea General, el 13 de septiembre de 2000. Disponible en <http://www.un.org/spanish/millenniumgoals/ares552.html>
- NACIONES UNIDAS (2001): Draft background note Inter-agency workshop on implementing a human rights approach in the context of UN Reform. Princeton. (Inédito)
- NACIONES UNIDAS (2003): "The Second Interagency Workshop on Implementing a Human Rights-based Approach in the Context of UN Reform". Report. Background and Workshop Objectives. Stamford, Estados Unidos.

- NACIONES UNIDAS (2003): Declaración del Entendimiento Común. Un enfoque de la Cooperación para el Desarrollo Basado en los Derechos Humanos: hacia un Entendimiento Común entre las Agencias de las Naciones Unidas. Stamford. Disponible en: http://www.unicef.org/spanish/sowc04/files/AnnexoB_sp.pdf
- NACIONES UNIDAS (2003): Segundo taller interinstitucional sobre la aplicación de un enfoque basado en los derechos humanos en el contexto de la reforma de las Naciones Unidas. Informe. Stamford, Estados Unidos. (Inédito)
- NACIONES UNIDAS (2003): The Current Status of Human Rights Mainstreaming. Review of Selected CCA/UNDAFs and RC Annual Reports. (Inédito)
- NACIONES UNIDAS (2003): Workshop on Rights-Based Approaches to Development. Further Integrating Human Rights Based Approaches in the CCA/UNDAF Guidelines. Some Basic Proposals for Immediate Integration. Stamford (Inédito)
- NACIONES UNIDAS (2007): Action 2 Global Programme Working Group on 'Delivering As One'. Checklist and indicators for assessing the impact of HRBA on the One UN pilots. Draft – 26 June 2007. Disponible en: http://www.hurilink.org/tools/Guide_on_Indicators_for_HRBA--OGC.pdf
- NACIONES UNIDAS (2008): Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos. Recopilación de las Observaciones Generales y Recomendaciones Generales Adoptadas por Órganos creados en virtud de Tratados de Derechos Humanos de 27 de mayo.
- NACIONES UNIDAS (2008): Mainstreaming Human Rights: The Role for Knowledge Management. Nueva York. (Inédito)
- NACIONES UNIDAS (2008): Third Interagency Meeting on Implementing a Human Rights-Based Approach. Comparative Review of Human Rights-Related and Other Relevant Interagency Coordination Mechanisms in the UN System. Nueva York. (Inédito)
- NACIONES UNIDAS (2008): Third Interagency Meeting on Implementing a Human Rights-Based Approach. Overview of a Human Rights Based Approach in Selected 2007/2008 Common Country Assessment/UN Development Assistance Frameworks. Nueva York. (Inédito)
- NACIONES UNIDAS (2008): Third Interagency Workshop on Implementing a Human Rights-Based Approach. Background Paper. Nueva York. (Inédito)
- NACIONES UNIDAS (2008): Third Interagency Workshop on Implementing a Human Rights-based Approach to Development. Nueva York. (Inédito)
- NACIONES UNIDAS: UN Common Learning Draft Resource Guide. (ND) (Inédito)
- NUNES, João Arriscado (2004): "Um novo cosmopolitismo? Reconfigurando os direitos humanos", en BALDI, César Augusto (Org.): *Direitos Humanos na Sociedade Cosmopolita*, Ed. Renovar, Rio de Janeiro, pág. 15-32.
- OACDH (2004): *Los Derechos Humanos y la reducción de la pobreza: un marco conceptual*. Nueva York y Ginebra.
- OACDH (2006): *Preguntas frecuentes sobre el enfoque de derechos en la cooperación para el desarrollo*. Nueva York y Ginebra.
- OLLÉ, M; ACEBAL, L; Y GARCÍA, N (coords) (2009): "*Derecho Internacional de los Derechos Humanos: su vigencia para los Estados y para los ciudadanos*". Anthropos, Barcelona, 2009.
- ORGANIZACIÓN DE LA UNIDAD AFRICANA (1981): Declaración africana sobre Derechos humanos y de los Pueblos, aprobada el 27 de julio de 1981, durante la XVIII Asamblea de Jefes de Estado y Gobierno de la Organización de la Unidad Africana, reunida en Nairobi, Kenya.
- PANIKKAR, Raimundo (2004): "Seria a noção de direitos humanos uma concepção ocidental", en BALDI, César Augusto (Org.): *Direitos Humanos na Sociedade Cosmopolita*, Ed. Renovar, Rio de Janeiro, pág. 205-238.
- PÉREZ DE ARMIÑO K. (Dir.) (2000). *Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo*. Hegoa. Icaria. Barcelona.

- PIRON, LH: *Learning from the UK department for International Development's rights-based approach to development assistance*, Overseas Development Institute, Londres, 2003.
- PIRON, LH Y WATKINS, F: *DFID Human Rights Review. A review of how DFID has integrated human rights into its work*. Overseas Development Institute, Londres, 2004.
- PIRON, LH Y O'NEIL, T: *Integrating Human Rights into Development: A synthesis of donor approaches and experiences*, GOVNET del CAD-OCDE, 2005.
- PLATAFORMA 2015 Y MÁS (2012): *Políticas coherentes para una ciudadanía global*, Ed. 2015 y más, Madrid.
- PLATAFORMA 2015 Y MÁS (2011): *Renovando el papel de las ONG. Hacia la transformación social*, Ed. 2015 y más, Madrid.
- PNUD (1990): *Definición y Medición del Desarrollo Humano*. Informe sobre Desarrollo Humano.
- PNUD (1991): *Desarrollo Humano: Informe de 1991*, Tercer Mundo Editores, Bogotá.
- PNUD (2000): *Derechos Humanos y Desarrollo Humano*, Informe de Desarrollo Humano; MundiPrensa, Madrid.
- PNUD (2002): *Profundizar la democracia en un mundo fragmentado*, Informe sobre Desarrollo Humano, Ediciones Mundi-Prensa, Barcelona.
- PNUD (2004): *La democracia en América Latina: Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, Nueva York.
- PNUD (2004): *La libertad cultural en el mundo diverso de hoy*, Informe sobre Desarrollo Humano, Mundi-Prensa.
- PNUD (2006): *"Applying a Human Rights-Based Approach to Development Cooperation and Programming: A UNDP Capacity Development Resource"*, Capacity Development Group, Bureau for Development Policy, PNUD, septiembre. Disponible en <http://lencd.com/data/docs/252-Applying%20a%20Human%20Rights%20based%20Approach%20to%20Development%20Co.pdf>
- PNUD (2007): *Operacionalización de los enfoques basados en los derechos humanos en la reducción de la pobreza*, Informe provisorio sobre un proyecto piloto.
- PNUD Argentina (2011): *Guía para la planificación local desde la perspectiva de los derechos humanos*. Buenos Aires, 2011.
- PODGE, Thomas (2008): *Qué es la Justicia Global?* Revista de Economía Institucional, vol. 10, n.º 19, segundo semestre, pp. 99-114. (ND)
- PUERTO SANZ, Luis Miguel (coord.) (2008): *Economía para el Desarrollo. Lecturas desde una perspectiva crítica*, IUDC-La Catarata, Madrid.
- RAHNEMA, Majid y BAWTREE, Victoria (Ed.) (2008): *The Post-Development Reader*, Zed Books, London.
- RED ENDERECOS (2010): *Documento de análisis de las políticas de Cooperación en relación al Enfoque Basado en Derechos Humanos*. RedEnderechos.
- RED ENDERECOS (2010): *El enfoque de derechos Humanos: La nueva mirada a la cooperación. Construcción de ciudadanía y de voluntad política*. Documentos para el debate.
- RED ENDERECOS (2011): *El enfoque de derechos Humanos: Evaluación e indicadores*. Red Enderechos.
- REVILLA, M. (Ed.) (2002): *Las ONG y la política*. Ed. Istmo, Madrid.
- RODRÍGUEZ I., TEIJO C. (2009): "El Derecho al desarrollo y la cooperación para el Desarrollo". *Revista Española de Cooperación y Desarrollo*. Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación. Nº 23. Invierno 2009.
- SALAM FALL, A. (2007): *Bricoler pour survivre. Perceptions de la pauvreté dans l'agglomération urbaine de Dakar*. Khartala, Paris.
- SANAHUJA, José Antonio (2004), "Comercio, ayuda y desarrollo en tiempos de guerra: se estanca la agenda social de la globalización", en Mabel González Bustelo y Manuela Mesa (Coords.),

- Escenarios de conflicto. Irak y el desorden mundial. Anuario CIP 2004*, Madrid, CIP/Icaria, pp. 217-241
- SECIPI (2003): *Estrategia de la Cooperación Española para la Promoción de la Democracia y del Estado de Derecho*.
- SMITH, Jack; CHATFIELD, Charles; PAGNUCCO, Ron (Eds.) (1997): *Transnational social movements and global politics: solidarity beyond the state*. Syracuse: Syracuse University Press.
- SOGGE, David (2011): "Nuevos marcos de relación entre organizaciones: la importancia de una acción conjunta", en PLATAFORMA 2015 Y MÁS: *Renovando el papel de las ONG. Hacia la transformación social*, Ed. 2015 y más, Madrid.
- SOTILLO, J. Á. (2011): *El sistema de cooperación para el desarrollo. Actores, formas y procesos*, IUDC-La Catarata, Madrid.
- SOUSA SANTOS (2004): "Una concepción cultural de los derechos humanos", en GÓMEZ ISA, F.(Dir.): *La protección internacional de los derechos humanos en los albores del siglo XXI*, Universidad de Deusto, Bilbao.
- TARROW, Sidney (2005): *The New Transnational Activism*. New York and Cambridge: Cambridge University Press.
- TEIJO GARCÍA, Carlos (2009): "Obligaciones jurídicas de los Estados en materia de desarrollo y de cooperación al desarrollo. ¿Algo nuevo bajo el sol?", en RODRÍGUEZ MANZANO, I. y TEIJO GARCÍA, C. (eds.): *Ayuda al desarrollo: piezas para un puzzle*. IUDC-La Catarata, Madrid, pág. 39-54
- UNAIDS: Global Reference Group on HIV/AIDS and Human Rights. Issue Paper: what constitutes a Rights-based approach? Definitions, methods, and practices. (ND). Disponible en: http://data.unaids.org/Topics/Human-Rights/hrissuepaper_rbadefinitions_en.pdf
- UNDAF (2005): Good practices from the 2005. Three examples of UNDAFs that reflect Human Rights-based Approach. Disponible en <http://www2.ohchr.org/english/issues/millennium-development/resources.htm>
- UNDAF (2009): Common Country Assessment and United Nations Development Assistance Framework Guidelines for UN Country Teams on preparing a CCA and UNDAF. Disponible en: <http://www.undp.or.id/mdg/documents/Guidance%20for%20CCA%20and%20UNDAF.pdf>
- UNESCO (2008): Undertaking a Human – rights – based approach: lessons for policy, Planning and Programming. Documenting Lessons Learned for the Human Rights-Based Approach to Programming: An Asia-Pacific Perspective – Implications for Policy, Planning and Programming. Bangkok, Disponible en: <http://unesdoc.unesco.org/images/0017/001791/179187e.pdf>
- UNICEF (2003): *A Human Rights Based Approach to programming for maternal mortality reduction in South Asian context*. Disponible en <http://www.unicef.org/rosa/HumanRights.pdf>.
- UNFPA (2010): *Human rights based – approach programming. Practical Information and Training Materials*. Harvard School of Public Health.