

Derechos Humanos y Desarrollo

El Enfoque Basado en Derechos Humanos en la
Cooperación al Desarrollo - EBDH



Con el apoyo de:



Derechos Humanos y Desarrollo

El Enfoque Basado en Derechos Humanos en la Cooperación al Desarrollo - EBDH



Esta obra está bajo Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivadas 3.0 Unported.

Diseño y maquetación: [pinterest.com/sambadeamigo](https://www.pinterest.com/sambadeamigo)

Depósito legal:

ISSN: 2339-6857

Las opiniones de los colaboradores y las colaboradoras de esta publicación no reflejan necesariamente las opiniones del Institut de Drets Humans de Catalunya.

Desde el Institut de Drets Humans de Catalunya queremos agradecer la colaboración de las siguientes personas, sin la participación de las cuales esta publicación no habría sido posible: Paloma García Varela, Carmen Borja Segade, Paola Cymont, Luis Acebal Monfort, Alejandra Boni Aristizábal, Sergio Belda Miquel, Ofelia García, Jordi Peris Blanes, Francisco Rey Marcos, Maria Campuzano Guerra, Gabrielle Watson y, especialmente, a Imma Guixé.



Institut de Drets Humans de Catalunya
Av. Meridiana 32, ent. 2^a, esc. B

www.idhc.org

[@institut_idhc](https://www.instagram.com/institut_idhc)

[institut.drets.humans.catalunya](https://www.facebook.com/institut.drets.humans.catalunya)

Barcelona, octubre de 2014

Derechos Humanos y Desarrollo

El Enfoque Basado en Derechos Humanos en la Cooperación al Desarrollo - EBDH

Índice

- 6** *Introducción*
Imma Guixé i Ancho
- 11** *El EBDH: una nueva mirada al desarrollo y a los derechos humanos*
Paloma García Varela y Carmen Borja Segade - ISI Argonauta -.
- 45** *El EBDH en el ámbito internacional:
Situación, debates y desafíos*
Paola Cymment - Servicio Ecuménico de Apoyo y Orientación a Migrantes y Refugiados – CAREF -.
- 67** *La incorporación del EBDH en España:
Situación, debates y desafíos*
Luis Acebal Monfort - Asociación Pro Derechos Humanos de España - APDHE -.
- 101** *Los enfoques basados en derechos en la práctica de las ONGD.
Experiencias en España*
Alejandra Boni Aristizábal, Sergio Belda Miquel, Ofelia García y Jordi Peris Blanes
- Grupo de Estudios en Desarrollo, Cooperación y Ética. Universidad Politécnica de Valencia -.
- 113** *Los enfoques basados en derechos en la práctica de las ONGD:
Experiencias internacionales*
Sergio Belda Miquel, Alejandra Boni Aristizábal y Jordi Peris Blanes - Grupo de Estudios en Desarrollo, Cooperación y Ética. Universidad Politécnica de Valencia -.
- 155** *¿Es posible una ayuda humanitaria basada en derechos?:
Reflexiones sobre el enfoque basado en derechos humanos en la acción humanitaria*
Francisco Rey Marcos - Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria - IECAH -.
- 179** *Las empresas como titulares de obligaciones
¿Tienen las empresas un rol en el desarrollo y en los derechos humanos?*
Maria Campuzano Guerra - Institut de Drets Humans de Catalunya - IDHC -.
- 203** *Evaluación del impacto sobre los derechos humanos en la práctica:
La aplicación de Oxfam de un enfoque comunitario*
Gabrielle Watson - Oxfam América - .
- 231** *Conclusiones y recomendaciones*
Recursos

Introducción

Imma Guixé i Ancho

¿Por qué derechos humanos y desarrollo se necesitan ahora más que nunca? Nos puede parecer obvio hablar en la actualidad del o los Enfoque/s Basado/s en Derechos (EBD) o Enfoque/s Basado/s en Derechos Humanos (EBDH) según la terminología utilizada por cada autor/a, terminología que hemos respetado en estas líneas según la preferencia de cada articulista.

En los últimos años, los actores de la cooperación al desarrollo han incorporado en sus discursos el término de derechos humanos, mientras los de derechos humanos han hecho hincapié con más fuerza que nunca en la reducción de la pobreza. Sin embargo, no hemos de olvidar que la conexión entre derechos humanos y desarrollo tiene un origen mucho más reciente de lo que pensamos.

No ha sido hasta finales de los años '90, cuando las Naciones Unidas convierten a los derechos humanos en el desarrollo en un tema prioritario para la estructura de la ONU, aprobando unos años más tarde un documento de referencia básica como es el "Entendimiento Común". Hasta entonces, los actores de la cooperación al desarrollo y de los derechos humanos no habían sido capaces de ver de forma clara y precisa que derechos humanos y desarrollo van de la mano, es decir, son interdependientes y se refuerzan mutuamente. Por ejemplo, los derechos humanos se refuerzan cuando la equidad de género o la reducción de la pobreza empodera a las personas para reclamar sus derechos y a la inversa.

La octava publicación de la colección "Serie Derechos Humanos Emergentes" del Institut de Drets Humans de Catalunya está dedicada al EBDH, así como a la relación existente entre derechos humanos y desarrollo. Esta publicación tiene el objetivo de apoyar los esfuerzos que los diversos actores de la cooperación al desarrollo y los derechos humanos han venido haciendo en los últimos años en el proceso de incorporación del EBDH en sus políticas, programas y proyectos.

Y es que nos encontramos en un momento crucial, donde la reducción de los fondos para la cooperación al desarrollo puede mermar el proceso de incorporación del EBDH, un proceso que se encuentra todavía en una etapa incipiente, parcial y superficial. Y es una pena, porque todavía no hemos sido capaces de explorar todo lo que el EBDH tiene que ofrecer.

Un ejemplo claro lo tenemos en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) donde los Estados han relegado a un segundo plano sus compromisos en materia de derechos humanos, en tanto recogen objetivos de reducción de pobreza que

están por debajo de sus obligaciones contraídas en virtud del derecho internacional. Las organizaciones de la sociedad civil deben encontrar maneras para influenciar el sistema de seguimiento y evaluación de los ODM, así como para asegurar que en la etapa de desarrollo post 2015 se incorporan aportes críticos. Sin voluntad política y los apoyos necesarios que la materialicen, aparece el riesgo de que el EBDH se convierta en una nueva moda pasajera impuesta por donantes en época de bonanza que viste al desarrollo tradicional de una forma más sexy y poco más. Por ello, ahora más que nunca es necesario seguir impulsado iniciativas a favor de un desarrollo más sostenible, legítimo, equitativo, justo y efectivo.

En esta línea, en España, el EBDH se ha ido incorporando de forma retórica en los documentos legislativos y estratégicos de la cooperación estatal y descentralizada en un momento de pleno crecimiento del sector, si bien su incorporación no ha provocado una transformación evidente en los objetivos y estrategias de las políticas de cooperación. Por otro lado, se ha exigido su aplicación a los actores de la cooperación española, sin que muchas veces estos tuvieran la formación, ni las herramientas necesarias para ello. El resultado ha sido, como mencionábamos anteriormente, una incorporación en muchos casos parcial o incluso superficial. Es por ello, que en el primer artículo escrito por el equipo de ISI Argonauta se exploran los conceptos esenciales del EBDH con la idea de ofrecer una primera aproximación teórica al enfoque que sitúe al lector. Entre otras características, se destaca que el EBDH aboga por hacer al ser humano dueño de los derechos humanos y pone a la persona en el centro del proceso de desarrollo. Las personas son vistas como agentes activos capaces de participar, contribuir activamente y disfrutar del desarrollo, dejando de ser meros beneficiarios y beneficiarias. Este cambio fundamental de caridad a derecho humano mueve de posición a los más pobres en nuestra y otras sociedades, y los convierte de vulnerable a fuertes. Así, pasando de una posición de impotencia a una posición de empoderamiento.

Una mirada a nivel internacional nos permite nutrirnos de más y diversas experiencias de incorporación de los EBDH, así como de nuevos debates y desafíos que se han suscitado entorno a estos enfoques, teniendo en cuenta especialmente las visiones surgidas desde el Sur. Estas se recogen en el segundo artículo de la publicación escrito por Paola Cymment, donde se articulan críticas a los EBDH que nos hacen reflexionar sobre de ¿qué desarrollo? y ¿qué derechos? estamos hablando. El artículo se refiere no a un, sino a varios enfoques basados en derechos que incluyen tanto el

marco normativo internacional de los derechos humanos, como las reivindicaciones de los pueblos y movimientos sociales, que en algunos casos han ido y van más allá de marcos legales demasiado abstractos para aplicarse a la vida cotidiana de la mayoría de personas en situación de pobreza. Asimismo, la visión de los EBDH que se propone considera que los derechos se construyen y realizan en contextos locales particulares, en condiciones culturales específicas, emanando de las aspiraciones de personas y colectivos.

Sin duda, en nuestro país, la aplicación del EBDH no ha estado, ni está exenta de desafíos. Algunos, como la falta de voluntad política, el predominio de un enfoque caritativo sobre necesidades, los intereses de la política exterior o las escasas capacidades de los actores han sido apuntados por Luis Acebal en el tercer artículo de esta publicación. En este artículo, también se explora una idea relevante: “el EBDH es de útil y necesaria aplicación (también) en España, y en Europa”. Es decir, la aplicación del EBDH no sólo concierne a la cooperación internacional, sino también al ámbito social donde especialmente los derechos económicos, sociales y culturales, más conocidos como DESC, carecen de una protección jurídica adecuada (al ser considerados “derechos de segunda” por nuestro ordenamiento jurídico y no estar suficientemente desarrollados en la legislación) y se encuentran especialmente amenazados ante la situación de crisis económica que estamos padeciendo. Complementando a este artículo, el Grupo de Estudios en Desarrollo, Cooperación y Ética de la Universidad Politécnica de Valencia nos muestra los resultados de un estudio realizado con diez ONG españolas que nos permite conocer con mayor detalle la incorporación del enfoque en la práctica en nuestro país.

Ya hemos apuntado que la incorporación de los EBD no puede quedarse solamente en el discurso, existiendo un abismo con la realidad. En muchos casos los agentes de la cooperación al desarrollo se han apropiado del lenguaje de los derechos, sin que realmente se haya producido un cambio en sus creencias y acciones. Tras explorar los distintos conceptos que están en el núcleo de los EBD, el quinto artículo, escrito también por el equipo del Grupo de Estudios en Desarrollo, Cooperación y Ética de la Universidad Politécnica de Valencia, nos ayuda a entender las distintas implicaciones que la incorporación del enfoque puede suponer para las organizaciones de desarrollo, no sólo a nivel de la planificación y gestión de programas, proyectos y acciones, si no también institucionales en relación con la política de socios y aliados, la organización y gestión interna o aspectos estratégicos, e incluso

a nivel individual. Para ello se introducen ejemplos prácticos de organizaciones internacionales como ActionAid, Save The Children o Oxfam. El artículo hace hincapié en que los enfoques de derechos no pueden limitarse a un cambio de terminología en la formulación de los proyectos, sino que debemos estar dispuestos/as a aplicar la agenda de los derechos a nivel interno y externo de nuestras organizaciones. Esta visión supone un abandono de anteriores posturas cómodas y poco conflictivas por parte de las organizaciones que, desde la perspectiva política de los EBD, deben en cambio “posicionarse, conocer y asumir su lugar en los procesos políticos en los que se ven envueltas”.

El EBDH también ha llegado al ámbito humanitario. En parte, esta tendencia responde a las críticas que la acción humanitaria no promovía suficientemente los derechos humanos, y se centraba más en necesidades. En el artículo de Paco Rey, este reflexiona sobre la relación de la acción humanitaria con los derechos humanos, en concreto en la concepción de la ayuda como derecho y el derecho a recibir asistencia, especialmente ante el principio de soberanía de los Estados. También sugiere qué más debería hacerse para adaptar el EBDH, y muestra los avances conseguidos en relación con la protección de las víctimas de conflicto e inseguridad en el ámbito humanitario. A pesar de compartir una preocupación común, los derechos humanos y las agendas humanitarias pueden en algunos casos entrar en conflicto, especialmente cuando chocan con principios, como el de neutralidad, considerados inmutables. Por ejemplo, a nivel operativo, entre la denuncia de violaciones de derechos humanos y el mantenimiento de acceso a las poblaciones afectadas. Es por ello, necesario un claro y realista entendimiento de las limitaciones y ventajas de perseguir la incorporación del enfoque en el ámbito humanitario.

Por otro lado, resulta necesario explorar cómo actores considerados “no tradicionales” de la cooperación al desarrollo como son las empresas impactan sobre los derechos humanos y cómo éstas los incorporan en un contexto de mayor internacionalización y de escasa regulación que permita controlar sus actuaciones. Para ello, María Campuzano analiza algunas de las iniciativas normativas existentes a nivel local e internacional que buscan regular, con mayor o menor éxito, el poder de las transnacionales, como pueden ser las Directrices de la OCDE para las Empresas Transnacionales o el Pacto Mundial o *Global Compact*. Sin embargo, todas ellas tienen en común su carácter voluntario, lo que pone en duda el verdadero compromiso empresarial con los derechos humanos.

Por último, ante la importancia cada vez mayor de la rendición de cuentas, no podíamos acabar esta introducción sin mencionar que la incorporación del EBDH conlleva también, de forma lógica y coherente, un cambio radical en los procesos evaluativos. En este sentido, en el último artículo de la publicación, Gabrielle Watson analiza la experiencia de Oxfam América, que a través de la aplicación de la herramienta *Getting it Right* de Rights & Democracy, fomenta que sean los propios titulares de derechos, en este caso los trabajadores y trabajadoras inmigrantes mexicanos de la industria tabacalera de los Estados Unidos, los que protagonicen una evaluación de impacto de los derechos humanos, siendo capaces de identificar, analizar y denunciar violaciones de derechos humanos cometidas en su comunidad. La utilización de los resultados, es decir, acción basada en las recomendaciones, contribuye a que estos mecanismos no legales de rendición de cuentas sean bastante efectivos por cierto, para cambiar el comportamiento de las empresas.

Desde el Institut de Drets Humans de Catalunya esperamos que esta publicación contribuya a impulsar y consolidar el EBDH en el sector de la cooperación y los derechos humanos, conscientes de que nos encontramos en un momento crucial de cambio y transformación para el sector, que nos obligará a reinventarnos, y donde seguro que el EBDH ocuparán un lugar central en ese proceso.

Os deseamos una muy buena lectura.

EL EBDH:

Una nueva mirada al desarrollo y a los derechos humanos

Paloma García Varela y Carmen Borja Segade

ISI Argonauta

No tendremos desarrollo sin seguridad, no tendremos seguridad sin desarrollo y no tendremos ni seguridad ni desarrollo si no se respetan los derechos humanos.

Kofi Atta Annan, 1997

Introducción

Punto de partida

Derechos humanos y desarrollo: dos caminos que convergen

- *Orígenes distintos*
- *Hacia la convergencia*
- *La convergencia*

El enfoque basado en derechos humanos

- *Nuevo marco de referencia. Los Derechos Humanos*
- *Nueva mirada a las personas a las que se dirigen las acciones*
- *Relacionar derechos, responsabilidades y obligaciones a través de la adjudicación de roles*
- *Mirada holística de la realidad sobre la que queremos incidir*
- *Análisis de las causas de la vulneración del derecho*
- *Garantiza la participación de todos y todas en el proceso de desarrollo*
- *Incorpora la rendición de cuentas como obligación*
- *Dirige las acciones al fortalecimiento de las capacidades de los titulares para que cumplan con su rol*

Retos de la incorporación del EBDH en la cooperación para el desarrollo

- *Retos relacionados con los derechos humanos*
- *Retos relacionados con la dinámica de la cooperación*
- *Retos relacionados con su aplicación práctica*
- *Retos relacionados con aspectos técnicos*

Reflexiones finales

Introducción

Desde hace ya mucho tiempo la cooperación para el desarrollo ha dejado de ser una acción de caridad o filantropía llevada a cabo por personas de buena voluntad que querían ayudar a personas que se encontraban en peores condiciones. La cooperación para el desarrollo y la solidaridad internacional es una responsabilidad de todos y todas y una obligación de los Estados de “crear un orden social justo en el cual todas las personas puedan ejercer sus derechos”¹.

La Declaración del Milenio del año 2000, reconoce que “además de las responsabilidades que todos tenemos respecto de nuestras sociedades, nos incumbe la responsabilidad colectiva de respetar y defender los principios de la dignidad humana, la igualdad y la equidad en el plano mundial”².

A pesar de los esfuerzos realizados y de los recursos invertidos a través de la cooperación para el desarrollo, todavía hoy en día son millones de personas las que viven en situación de pobreza y de extrema pobreza, miles de niños y niñas que mueren cada día sin acaparar la atención de los medios de comunicación y son muy pocas las personas que realmente acumulan la riqueza. El Informe de Desarrollo Humano del año 2010 señalaba que “alrededor de 1.750 millones de personas en los 104 países que abarca el Índice (un tercio de su población) viven en situación de pobreza multidimensional. Es decir, al menos un tercio de los indicadores reflejan graves privaciones en salud, educación o nivel de vida”³.

La cooperación para el desarrollo ha ido cambiando en sus objetivos, enfoque, métodos y estrategias, en busca de conseguir un mayor impacto en la transformación de la realidad. Además se ha convertido en un sector profesional que basa sus acciones en modelos científicos de comprensión del desarrollo que se han ido proponiendo a lo largo del tiempo. En este sentido es un sector vivo y dinámico cuyos métodos y técnicas dependen del modelo de desarrollo que se adopte. Hoy en día hay una clara apuesta por un modelo de desarrollo basado en los derechos humanos.

El desarrollo con enfoque basado en derechos humanos (EBDH) busca transformar las relaciones de poder que existen, corrigiendo las desigualdades, las prác-

1 Declaración Universal de los Derechos Humanos, artículo 28.

2 Asamblea General de Naciones Unidas. Declaración del Milenio 2000, párrafo 2.

3 Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Informe sobre Desarrollo Humano 2010: La verdadera riqueza de las naciones: Caminos al desarrollo humano*, Nueva York, 2010, p.8.

ticas discriminatorias y el injusto reparto de poder, por ser éstos los principales problemas que obstaculizan el desarrollo. Esto implica importantes cambios en aspectos políticos y estratégicos, relacionales, de organización interna y de las intervenciones.

El EBDH nos propone una nueva mirada al desarrollo, nos propone que nos pongamos las gafas de los valores, principios y normas de los derechos humanos para mirar la realidad social, políticas, económica, cultural, las relaciones entre las personas, nuestra forma de actuar en la vida pública y en la vida privada, el mundo en el que vivimos.

Para comprender realmente lo que implica esta nueva mirada al desarrollo, a lo largo de este artículo vamos a profundizar sobre los antecedentes del EBDH, su fundamento y concepto, sus principales componentes y los aportes y retos que en el ámbito de la cooperación para el desarrollo supone la incorporación de este enfoque.

Punto de partida

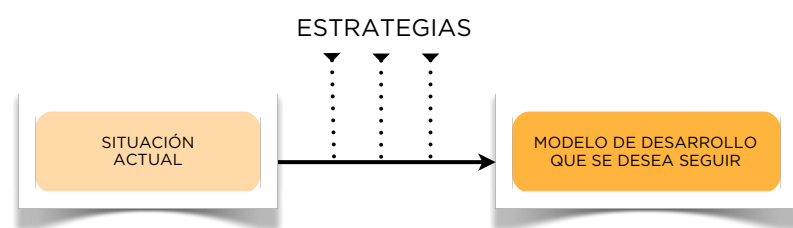
Antes de entrar de lleno en el modelo de desarrollo basado en derechos humanos, vamos a clarificar algunas ideas que nos servirán de punto de partida.

Cooperar significa trabajar de forma conjunta, entre iguales, para conseguir un mismo fin. En el caso de la cooperación para el desarrollo ese objetivo común por el que se trabaja es el “desarrollo”. Sin embargo este concepto del que tanto se habla, del que tanto escuchamos en los medios de comunicación y en las tertulias, no es tan fácil de definir. Si cada uno de nosotros y nosotras dedicásemos cinco minutos a pensar qué significa desarrollo, tendríamos un conjunto de definiciones, seguramente complementarias, haciendo mayor o menor hincapié en distintos aspectos políticos, económicos, sociales y culturales de nuestras vidas y de nuestra sociedad.

Esta situación pone de manifiesto la necesidad de definir y consensuar el significado de desarrollo para poder trabajar hacia un objetivo común. Como punto de partida debemos diferenciar entre el propio concepto de desarrollo, los modelos de desarrollo y las estrategias de desarrollo.

Según la Real Academia Española “desarrollar” significa dicho de una comunidad humana: “Progresar, crecer económica, social, cultural o políticamente. De esta forma, una de las acepciones se relaciona con el conjunto de los seres humanos que avanzan, mejoran, hacen adelantos en distintos ámbitos como el económico, social, cultural y político”⁴.

Sin embargo, este concepto es muy genérico porque no define hacia dónde se avanza, ni qué significa mejorar o hacer adelantos. En este sentido se van definiendo distintos modelos de desarrollo que son los esquemas teóricos que nos marcan el ideal hacia el que queremos avanzar, la meta del proceso. Dependiendo del modelo de desarrollo hacia el cual queremos dirigirnos, definiremos unas estrategias que permitan avanzar en ese camino. Las estrategias son las políticas, son todas las acciones que debemos llevar a cabo para avanzar hacia la meta propuesta.



Fuente: ISI Argonauta

Teniendo en cuenta este punto de partida, a lo largo de este artículo vamos a profundizar sobre el modelo de desarrollo basado en derechos humanos y sus estrategias.

Derechos humanos y desarrollo: dos caminos que convergen

Orígenes distintos

El desarrollo y los derechos humanos tiene un origen distinto y durante mucho tiempo su evolución ha seguido caminos separados. Poco a poco se va poniendo de manifiesto la interrelación entre ambos hasta llegar al enfoque basado en derechos humanos.

El concepto de desarrollo ha sido y es objeto de profundos debates y reflexiones entre diversas escuelas económicas, sociólogos, politólogos, vinculadas a las distintas opciones ideológicas.

Inicialmente el objetivo primordial del desarrollo era beneficiar a la gente. En la práctica, desde sus inicios, el término más asociado al desarrollo fue el de “crecimiento económico”. Esta asociación tiene su origen en la crisis en la que se adentró la economía mundial en el año 1929, donde las estrategias que se aplicaron para superar esta crítica situación, fueron poner en marcha políticas públicas que se centrarán en el crecimiento económico. Durante la década de los 50 y los 60, el principal objetivo del desarrollo era el crecimiento económico, medido por el incremento del Producto Interior Bruto del país.

En la década de los 70, es precisamente el modelo de desarrollo basado en el crecimiento económico el que origina una nueva crisis. Se empieza a ver que no es posible un crecimiento sin límites, tal y como se venía argumentando desde la década de los 50.

Como señala la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Navanethem Pillay: “*las estrategias de desarrollo que se centran sólo en el crecimiento económico han provocado un aumento de la pobreza y la desigualdad, la malnutrición y el desempleo, y las amenazas como la degradación del medio ambiente. El crecimiento económico, si va de la mano del derecho al desarrollo, contribuirá a hacer realidad la visión de la Carta de Naciones Unidas de un mundo con mayor libertad, basado en la paz, el desarrollo y los derechos humanos*”⁵.

⁴ Real Academia Española, *Diccionario de la lengua española* (22.aed.), Madrid, 2011 www.rae.es

⁵ Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *No hay desarrollo real sin derechos humanos* (Anexo II. A/HRC/19/45), 10 de mayo 2011.

A partir de la década de los 70 instituciones gubernamentales, organizaciones intergubernamentales, programas de estudios universitarios comienzan a debatir sobre la naturaleza del desarrollo, como medio y como fin y se plantean nuevos modelos y estrategias durante las siguientes décadas.

Por otro lado está el camino de los derechos humanos. Su origen está vinculado a la lucha de los pueblos y de los movimientos sociales en el camino hacia una sociedad más justa. La defensa de la dignidad humana de la persona y el establecimiento de los límites al poder, han sido los "motores" de estas luchas.

Los derechos humanos se relacionan directamente con dos conceptos:

- La dignidad humana como referencia para la acción en cuanto que se reconoce el valor supremo de la persona de forma que todas ellas deben vivir en condiciones de vida digna.
- El derecho como conjunto de normas e instituciones que regulan la conducta humana en sociedad. La base del derecho son las relaciones sociales, las cuales determinan su contenido y carácter.

En este sentido los derechos humanos son un proyecto social que nos permite establecer unas determinadas normas de conducta social basadas en la dignidad humana.

Todos los seres humanos compartimos unas necesidades (alimentación, agua, vivienda...) y unas capacidades humanas (elegir, expresarse, participar) independientes de nuestras diferencias culturales. Tales necesidades y capacidades humanas subyacen a las diferencias culturales, aunque se expresen en los términos propios de cada cultura.

Los derechos humanos están relacionados con las necesidades de las personas pero no se confunden con ellas. Los derechos humanos conciernen a bienes y capacidades humanas comunes a todas las personas que, al verse amenazadas, necesitan ser protegidas y para ello:

- Se crea una norma jurídica.
- Se establece una institución con la obligación de garantizar la satisfacción de la necesidad: el Estado.

- Se crean mecanismos jurídicos que permiten exigir jurídicamente el cumplimiento de estas obligaciones y sancionar su incumplimiento.

No nacen de la norma pero deben convertirse en ellas. Van más allá de la perspectiva jurídica. Se han convertido en un código ético universal, un conjunto de valores, principios y normas de conducta, basados en el respeto de la dignidad humana.

A partir de la Declaración Universal de los Derechos Humanos se ha logrado, a través de la lucha de los movimientos sociales, la proclamación de numerosos tratados, convenciones y declaraciones internacionales que recogen las aspiraciones de las personas y los pueblos para lograr un orden social justo donde todas las personas puedan ejercer sus derechos.

Muchos movimientos sociales surgen motivados por las violaciones de derechos humanos, exigen el fin de su vulneración y reclaman instrumentos jurídicos que protejan a la ciudadanía para el futuro.

Estos orígenes y caminos distintos entre el desarrollo más centrado en aspectos económicos y los derechos humanos más centrados en la lucha por la igualdad y la justicia social, se han visto reflejados en el ámbito de la cooperación para el desarrollo. Durante las décadas de los 80 y 90 las ONG de derechos humanos y las ONG de desarrollo tenían áreas de trabajo distintas y llevaban a cabo acciones diferentes. Poco a poco ha habido un acercamiento entre ambas.

Las ONG de derechos humanos realizan acciones dirigidas específicamente a la defensa y promoción de los derechos humanos en distintas partes del mundo, para lo cual:

- Denuncian violaciones de derechos humanos.
- Presionan a los gobiernos para que se cumplan los derechos humanos.
- Realizan análisis e informes para difundir las situaciones de derechos humanos.
- Acompañan a personas y/o grupos que se encuentran amenazados. Apoyan y acompañan en demandas jurídicas.

- Trabajan por la construcción de una cultura de derechos humanos.
- Promueven el desarrollo jurídico de nuevos instrumentos.

Las ONG de desarrollo (ONGD) realizan trabajos dirigidos a transformar las condiciones de vida de las personas para lograr mejorar su calidad de vida. Para esto realizan:

- Proyectos de desarrollo en terceros países con poblaciones desfavorecidas.
- Proyectos de educación para el desarrollo dirigidos a promover cambios de actitudes en la ciudadanía de los países del Norte.

Por otro lado, las ONGD de desarrollo han ido evolucionando y llevando a cabo sus acciones a través de distintos enfoques y orientaciones.

De esta forma, el camino del desarrollo y los derechos humanos durante varias décadas va por separado e influye en las formas de hacer de la cooperación para el desarrollo. Sin embargo, como veremos, poco a poco estos caminos se van encontrando.

Hacia la convergencia

A partir de finales de los años 80, con la proclamación de la Declaración del Derecho al Desarrollo (1986) los derechos humanos y el desarrollo inician un nuevo camino hacia la convergencia.



Fuente: ISI Argonauta

La Declaración del Derecho al Desarrollo supone un hito de gran relevancia en el avance a nuevas concepciones de entender el desarrollo ya que, por primera vez, se establece un vínculo directo entre el desarrollo económico y el progreso de los derechos humanos, lo que supuso un gran cambio.

Como todos los derechos humanos, el derecho al desarrollo pertenece a todas las personas y todos los pueblos, en todas las partes del mundo, sin discriminación alguna y con su participación.

El art. 1. de la Declaración del Derecho al Desarrollo señala que "El derecho al desarrollo es un derecho humano inalienable en virtud del cual todo ser humano y todos los pueblos están facultados para participar en un desarrollo económico, social, cultural y político en el que puedan realizarse plenamente todos los derechos humanos y libertades fundamentales, a contribuir a ese desarrollo y a disfrutar de él".

El modelo de desarrollo propuesto en la Declaración se caracteriza por:

- Situar a las personas en el centro del desarrollo.
- Velar por la participación activa, libre y significativa de las personas y los pueblos.
- Garantizar la no discriminación.
- Distribuir equitativamente los beneficios del desarrollo.
- Respetar la libre determinación y la soberanía sobre los recursos naturales.
- Definir obligaciones concretas de los Estados.
- Enmarcar todo ello en un proceso que promueva otros derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales.

Por otro lado, en 1990 aparece el concepto de desarrollo humano sostenible como crítica a los modelos de desarrollo predominantes de la década anterior. Se hacía necesario un nuevo paradigma del desarrollo ya que los costes humanos de las Políticas de Ajuste Estructural y la escasa respuesta a problemas sociales como la pobreza, la discriminación o la falta de equidad, se hacían evidentes. Además,

6 Declaración del Derecho al Desarrollo, Artículo 1.

el nuevo contexto internacional hacía posible un nuevo modelo de desarrollo centrado en las personas.

A partir de 1990, el concepto de desarrollo humano se aplicó a un estudio sistemático de temas mundiales por parte del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

El PNUD entiende que el desarrollo humano:

- Es un proceso para ampliar las oportunidades de las personas, para lo cual, es necesario que las personas tengan la libertad de tomar sus decisiones y existan esas oportunidades.
- Comprende la creación de un entorno en el que las personas puedan desarrollar su máximo potencial y llevar adelante una vida productiva y creativa de acuerdo con sus necesidades e intereses.
- Considera que las personas son la verdadera riqueza de las naciones.
- Para que existan más oportunidades lo fundamental es desarrollar las capacidades humanas: la diversidad de opciones que las personas pueden hacer o ser en la vida.

De esta forma, el modelo de desarrollo propuesto por el desarrollo humano se caracteriza por:

- Estar centrado en las personas.
- Dirigirse a mejorar el bienestar y la vida de las personas, garantizando sus necesidades básicas.
- Tener como principal objetivo la ampliación de opciones y oportunidades humanas.
- Promover la libertad de las personas.
- Centrar su estrategia en el fortalecimiento de las capacidades de las personas para tomar sus propias decisiones y hacer uso de sus alternativas.

A partir de entonces, los derechos humanos pasan a formar parte del desarrollo como un componente imprescindible. Sin embargo éste es sólo el comienzo hacia la convergencia entre ambos. Será a finales de los años 90, en 1997, cuando el entonces Secretario General de Naciones Unidas Kofi Atta Annan, lanza un Programa de reforma de Naciones Unidas en la cual propone que las Naciones Unidas deben mejorar su programa de derechos humanos e integrarlo plenamente en toda la gama de actividades de la organización ya que son un fundamento esencial para conseguir la paz, la seguridad, la prosperidad económica y la equidad social.

La convergencia

En el año 2000, el informe anual del PNUD describe la compleja relación entre el desarrollo humano y los derechos humanos y señala que *“En suma, el desarrollo humano es esencial para hacer realidad los derechos humanos, y los derechos humanos son esenciales para el pleno desarrollo humano”*⁷.

El desarrollo humano y los derechos humanos comparten que ambos:

- Sitúan a la persona en el centro del desarrollo.
- El propósito y la motivación común es velar por la libertad, el bienestar y la dignidad de todas las personas en todas partes del mundo.



Fuente: ISI Argonauta

⁷ Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Informe sobre Desarrollo Humano 2000: Derechos Humanos y Desarrollo Humano, Nueva York, 2000, p.16.

Sin embargo, entre ambos conceptos existen diferencias que se complementan y se refuerzan mutuamente:

- Los Derechos humanos dan legitimidad moral y el principio de justicia social a los objetivos del desarrollo humano.
- Tener un derecho implica tener una reivindicación contra alguien o una institución para que ayuden o colaboren a garantizar alguna libertad.
- El desarrollo humano no genera el deber concreto de otras personas, colectividades o instituciones sociales de propiciar dicho desarrollo. Son objetivos loables sin vínculos normativos.
- Los derechos humanos permiten vincular el criterio de desarrollo humano a la idea de que otros tienen el deber de facilitar y fortalecer el desarrollo humano.

Teniendo en cuenta que la primera concepción del desarrollo es distinta y se complementan, también sus estrategias son diferentes y complementarias:

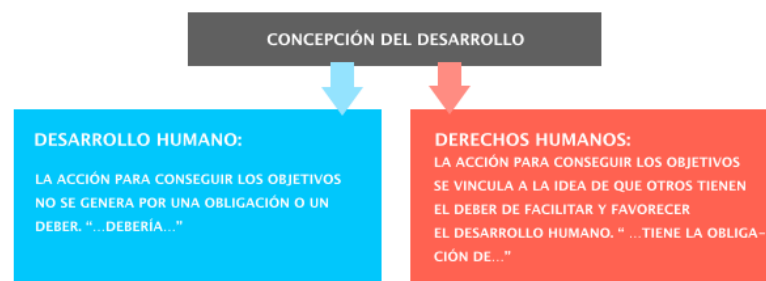
- Los derechos humanos expresan la idea de que todos están facultados para reclamar medidas sociales que los protejan de los peores abusos y privaciones, y que garanticen la libertad para vivir una vida digna.
- El desarrollo humano, a su vez, es un proceso de realce de la capacidad humana, para ampliar las opciones y oportunidades de manera que cada persona pueda vivir una vida de respeto y valor⁹.
- Ambos centran su estrategia en el fortalecimiento de las capacidades de las personas, de los derechos humanos para que exijan la garantía y cumplimiento de sus derechos y el desarrollo humano para ampliar las opciones y oportunidades humanas.

Sin embargo, estas diferencias no les alejan sino que les complementan y les refuerzan. "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"¹⁰.

Finalmente, en el año 2000, las Agencias del Sistema de Naciones Unidas, acuerdan el documento del Entendimiento Común, en el cual sientan las bases del Enfoque Basado en Derechos Humanos (EBDH) como nueva forma de mirar el desarrollo. El EBDH supone la unión del desarrollo y los derechos humanos en un mismo camino y poco a poco se ha ido incorporando en las políticas públicas y en las políticas e intervenciones de cooperación para el desarrollo.

Por otro lado, este acercamiento entre el desarrollo humano y los derechos humanos ha tenido su reflejo en la cooperación para el desarrollo, donde poco a poco se han ido incorporando los derechos humanos a las ONG de Desarrollo y en sus intervenciones. Esta incorporación ha tenido distintas aproximaciones. Algunas se han centrado en trabajar determinados aspectos relacionados con los derechos humanos como la gobernanza o el empoderamiento, trabajar en programas dirigidos a la realización de algún derecho o con algún grupo vulnerable y otras lo han incorporado como un elemento más de todas sus acciones.

- DIFERENCIAS -



Elaboración: ISI Argonauta

Como señala el Informe del PNUD, "Por ejemplo, hacer valer el derecho humano a la educación primaria gratuita es afirmar mucho más que el hecho de que sería bueno que todos tuvieran acceso a la educación primaria, o incluso de que todos deberían tener una educación"⁸.

⁸ *Ibidem*, p. 35.

⁹ *Ibidem*, p.16.

¹⁰ *Ibidem*, p.16.

Como podemos ver poco a poco ambos conceptos han ido convergiendo y poniendo de manifiesto la importancia de los derechos humanos para el desarrollo. El EBDH es el resultado de la integración de ambos conceptos que se complementan y se refuerzan mutuamente.

El enfoque basado en derechos humanos

Si bien el Entendimiento Común fue un punto de partida de gran importancia, el desarrollo teórico y la aplicación práctica del EBDH en la política pública, en la cooperación para el desarrollo y en las estrategias de lucha contra la pobreza, es todavía hoy un reto.

El primer paso para comprender y aplicar esta nueva mirada del desarrollo es conocer el fundamento y el concepto que se ha ido desarrollando desde el año 2000.

El EBDH está basado en los valores, principios y normas universales, propios de la dignidad de la persona humana, que se refieren a la vida, libertad, igualdad, seguridad, participación política, bienestar social y cualquier otro aspecto ligado al desarrollo integral de la persona y que se sustentan en los derechos humanos.

El EBDH se fundamenta en los aspectos fundamentales de las relaciones marcadas por los derechos humanos:

- Todas las personas tienen derechos y deberes.
- Entiende los derechos humanos como un proceso de lucha por la dignidad de las personas. Los instrumentos del sistema universal de los derechos humanos son un producto de estas luchas. El desarrollo de instrumentos jurídicos es un proceso vivo que refleja las reivindicaciones de distintos movimientos sociales en busca de la dignidad y la igualdad de las personas.
- Considera que el desarrollo es un derecho que implica que las personas y los pueblos tienen el derecho a participar, contribuir y disfrutar de un modelo de desarrollo económico, social, político y cultural en el cual puedan ejercer sus derechos.

- Su objetivo final es que todas las personas puedan ejercer sus derechos y la estrategia que sigue es fortalecer las capacidades de los titulares de derechos para que puedan ejercer sus derechos y de los titulares de obligaciones para que cumplan con sus obligaciones.
- Incorpora todos los principios de los derechos humanos, los valores y las normas vinculados a la dignidad de las personas.

La existencia de estos derechos implica:

- Diferencias entre titulares de derechos, obligaciones y responsabilidades, y los relaciona. Existen normas jurídicas que reconocen y protegen estos derechos.
- Existe una institución, el Estado, con las obligaciones de respetar, proteger y garantizar estos derechos.
- Existen mecanismos jurídicos para denunciar la vulneración de estos derechos.
- La capacidad de las personas de exigir jurídica y/o políticamente el ejercicio de sus derechos.
- El desarrollo de instrumentos jurídicos es un proceso vivo que refleja las reivindicaciones de distintos movimientos sociales y busca la dignidad y la igualdad de las personas.

Y... ¿CÓMO HACER CUMPLIR AL ESTADO ESTAS OBLIGACIONES?



Fuente: ALOP (2001), Los DESC. Una revisión del contenido esencial de cada derecho y de las obligaciones del Estado

Naciones Unidas define el enfoque EBDH como: “un marco conceptual para el proceso del desarrollo humano que desde el punto de vista normativo está basado en las normas de derechos humanos, y desde el punto de vista operacional está orientado a la promoción y protección de los mismos. Su propósito es analizar desigualdades que se encuentran en el centro de los problemas de desarrollo, y corregir prácticas discriminatorias y el injusto reparto del poder que obstaculizan el progreso en materia de desarrollo”¹¹.

El desarrollo con EBDH no tiene como primer objetivo terminar con la pobreza, el hambre, conseguir la paz... El desarrollo con EBDH busca transformar las existentes relaciones de poder, corrigiendo las desigualdades, las prácticas discriminatorias y el injusto reparto de poder, por ser éstos los principales problemas que obstaculizan el desarrollo.

El principal obstáculo para el desarrollo no es la pobreza o el hambre; es la discriminación de mujeres, niños y niñas, o de indígenas; es el desigual reparto de la tierra, la concentración del poder en mano de pocos, el reparto injusto de la riqueza. Todas esas situaciones presuponen la existencia de relaciones de poder injustas y desiguales.

¿Qué significa esto en la práctica de la cooperación para el desarrollo? De forma general, la cooperación para el desarrollo busca transformar las condiciones de vida de las personas para que mejoren su calidad de vida. Esto lo ha hecho de distintas formas. En algunos casos ha cubierto las necesidades básicas de una población proporcionándole alimentos, agua, educación. En otras ocasiones se han fortalecido las capacidades de las personas para que sean capaces de mejorar sus condiciones de vida facilitando formación, infraestructura, o microcrédito.

Pero, sin embargo, el EBDH busca transformar las relaciones de poder existentes eliminando las desigualdades y las discriminaciones existentes. En este sentido la cooperación apoya procesos de fortalecimiento de capacidades de las personas para que exijan sus derechos y procesos de fortalecimiento de capacidades de las instituciones para que cumplan con sus obligaciones de respetar, proteger y garantizar los derechos de las personas.

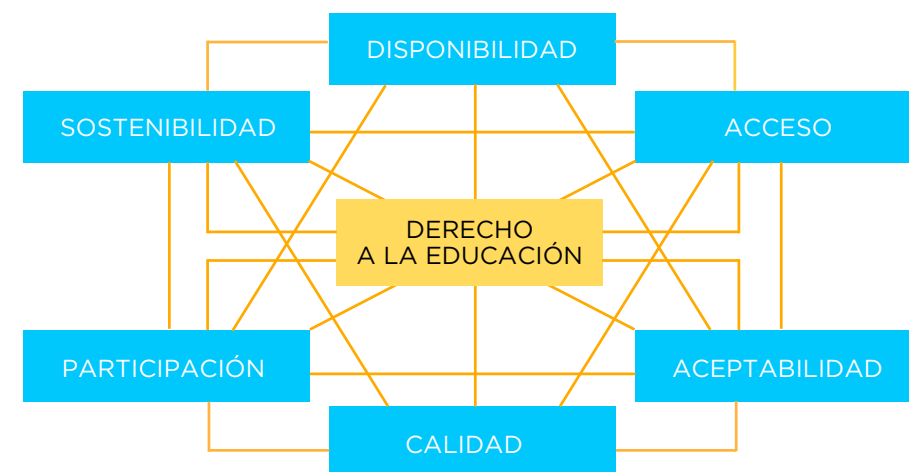
Podemos proporcionar a las personas los bienes que necesitan o podemos ayudarles a que exijan sus derechos haciendo uso de las vías jurídicas y políticas existentes.

El EBDH incorpora elementos nuevos o que no se han tenido muy en cuenta hasta ahora en la cooperación para el desarrollo y que nos ayudan a comprender esa nueva mirada al desarrollo.

Nuevo marco de referencia. Los Derechos Humanos

El EBDH incorpora los valores, principios y normas de los derechos humanos en los procesos de desarrollo por lo que sustenta sus acciones en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Las normas internacionales de los derechos humanos son la base del desarrollo con EBDH, al considerar que son reivindicaciones de numerosos movimientos sociales y obligaciones de los Estados.

Este nuevo marco de referencia implica que es necesario conocer el contenido de los derechos humanos recogido en los tratados y convenios internacionales e incorporar las dimensiones de disponibilidad, acceso, aceptabilidad, calidad, sostenibilidad, participación, en el análisis de cada derecho.



Fuente: Guía para la incorporación del EBDH en las intervenciones de cooperación para el desarrollo. ISI Argonauta. 2010

¹¹ Naciones Unidas, Preguntas frecuentes sobre el enfoque de derechos humanos en la cooperación para el desarrollo, Nueva York, Ginebra, 2006, p. 15.

CATEGORÍA	PARÁMETROS
DISPONIBILIDAD	Número de establecimientos, recursos, insumos, programas, proyectos, bienes o servicios dispuestos para el cumplimiento del derecho.
ACCESIBILIDAD	La no- discriminación en la prestación de los servicios y en el sentido físico, de alcance geográfico, cultural, económico o religioso a los servicios.
ACEPTABILIDAD	Si los servicios responden a los valores de los usuarios- se estudia a través de la satisfacción que manifiestan con el servicio y son de su confianza.
CALIDAD	No sólo calidad técnica valorada por la oportunidad, la integridad y la efectividad de las acciones sino la calidad humana, en tanto satisface las expectativas de quien presta y de quien recibe el servicio.
SOSTENIBILIDAD	Permite la continuidad en el tiempo al monitorear la compatibilidad de la estructura y el funcionamiento propuesto en una iniciativa con los valores culturales y éticos del grupo involucrado y de la sociedad, lo que la hace aceptable por esas comunidades, actores u organizaciones.
PARTICIPACIÓN	Intervención de particulares en actividades públicas en tanto portadores de intereses sociales.

Fuente: Guía para la incorporación del EBDH en las intervenciones de cooperación para el desarrollo. ISI Argonauta. 2010

Tal y como establece Naciones Unidas, “los estándares internacionales de derechos humanos son constituidos por el contenido normativo convenido en las normas internacionales. Este contenido es considerado como el mínimo necesario para el efectivo goce y disfrute de los derechos por todas las personas. Esto significa que los estándares internacionales se refieren a condiciones de vida que son esenciales para la vida digna”¹².

Nueva mirada a las personas a las que se dirigen las acciones

El EBDH propone una nueva mirada a las personas:

- Los beneficiarios de las acciones pasan a ser titulares de derechos. Todos los seres humanos.

12 Naciones Unidas, Planes de Desarrollo Municipal con Enfoque de Derechos Humanos: Guía para su formulación, Bogotá, 2010, p. 32.

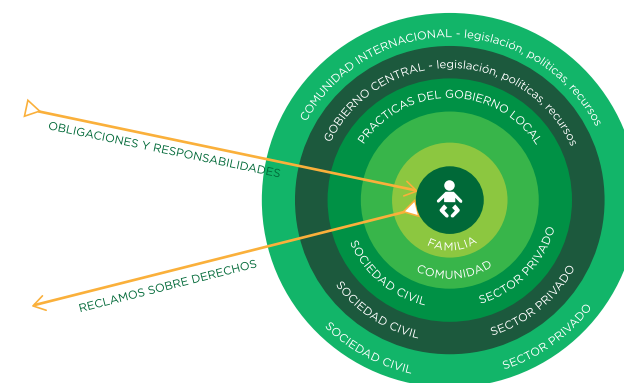
- La familia, comunidad, organizaciones sociales, empresa.... son titulares de responsabilidades.
- El Estado (donde se incluyen todas las instituciones que lo componen) es titular de obligaciones.

El EBDH prioriza los grupos más vulnerables, entendidos como aquella población que por distintas circunstancias políticas, sociales y económicas, se encuentran en una situación de mayor riesgo e indefensión para ejercer sus derechos y libertades.

Algunos de los factores que influyen en la vulnerabilidad están relacionados con la falta de aplicación de distintos principios, como la universalidad, la falta de igualdad y la discriminación, desde los que se hace operativo este enfoque.

Relacionar derechos, responsabilidades y obligaciones a través de la adjudicación de roles

La titularidad que asigna el derecho implica la adjudicación de un rol relacionado con los derechos, las responsabilidades y las obligaciones. Es fundamental conocer cuál es el rol de cada uno de los actores que participan en nuestra intervención con relación a los derechos humanos que estemos trabajando.



Fuente: Programación de los Derechos del Niño Cómo aplicar un Enfoque de Derechos en la Programación. Save The Children

La asignación de roles implica que cada uno de ellos debe realizar un papel, teniendo bien delimitados los derechos, las responsabilidades y las obligaciones, y no sustituyendo en el rol a ninguno de los otros actores. Además, hay una relación directa entre cada uno de los roles asignados, una relación triangular, en la que la no participación de uno de los actores implicará que no sea posible el ejercicio del derecho.

Mirada holística de la realidad sobre la que queremos incidir

El EBDH facilita respuestas integrales a los problemas del desarrollo, proponiendo un trabajo multisectorial. En su visión del entorno tiene en cuenta a las personas, la familia, la comunidad, la sociedad civil como titulares de responsabilidades y a las autoridades locales y nacionales como titulares de obligaciones. Además tiene presente el contexto social, político, económico y legal que determina las relaciones entre esas instituciones y las exigencias, los deberes y las responsabilidades resultantes.

De esta forma, la mirada holística implica tener en cuenta el marco social, político, económico, cultural, que determina la relación entre los distintos titulares de derechos, de obligaciones y de responsabilidades y las exigencias, los deberes y las responsabilidades. El EBDH suprime los sesgos sectoriales y facilita una respuesta integrada a problemas de desarrollo que tienen múltiples dimensiones.

Análisis de las causas de la vulneración del derecho

Además, el EBDH nos ayuda a identificar y relacionar los factores que originan la vulneración del derecho, donde se identifican los distintos tipos de causas y las relaciones entre ellas:

1. Las causas inmediatas, son las más cercanas, más visibles, las que son más fácilmente percibidas por las personas.
2. Las causas subyacentes, son las que se ocultan sobre las más visibles. En muchas ocasiones no son percibidas por las propias personas aunque tengan efectos muy negativos.
3. Las causas estructurales, son las que se encuentran en la base de la vulneración del derecho humano. Se mantienen a lo largo del tiempo, y las per-

sonas las incorporan como parte de su vida, y no son identificadas como causas de la vulneración.

El análisis de las causas nos ayuda a conocer e identificar los factores que originan la vulneración del derecho y a identificar las acciones que deberán estar relacionadas con las causas identificadas, para paliar sus efectos o conseguir que desaparezcan. El EBDH propone que las acciones trabajen para transformar las causas subyacentes y estructurales.

Garantiza la participación de todos y todas en el proceso de desarrollo

El marco normativo internacional de los derechos humanos establece la participación como derecho humano y un principio fundamental, y por tanto es una característica del EBDH.

Partiendo de la nueva mirada las personas que participan son consideradas como ciudadanos y titulares de derechos, lo que significa que la participación no es una opción, sino una obligación. Las personas deben tener el derecho a una participación activa, libre y significativa, en todas las fases del proceso de desarrollo¹³.

En este sentido, el EBDH promueve la construcción de una ciudadanía activa, participativa y consciente de sus derechos.

Incorpora la rendición de cuentas como obligación

Este componente del EBDH implica que los titulares que participan en el proceso de desarrollo, deben incorporar procesos en los que la información y el acceso sean abiertos y transparentes y además se garanticen espacios donde formalizar estos procesos con una divulgación amplia y suficiente.

Tal y como establece Naciones Unidas, "el Estado tiene la primera responsabilidad de respetar, promover y cumplir con los derechos humanos e informar a la comunidad sobre los resultados de la gestión"¹⁴.

13 Celia Fernández Aller (Coord.), "Marco teórico para la aplicación del EBDH en la cooperación para el desarrollo", Capítulo 2. Fundamentación y concepto del EBDH, Red Universitaria de investigación sobre cooperación para el desarrollo, Madrid, Ed. Catarata, 2009.

14 Naciones Unidas, *Planes de Desarrollo Municipal... Op. Cit.*, p. 36.

Dirige las acciones al fortalecimiento de las capacidades de los titulares para que cumplan con su rol

El EBDH parte de la premisa de que la vulneración del derecho viene dada porque los titulares de derechos no tienen capacidad para exigir sus derechos, los titulares de obligaciones no tienen capacidad para cumplir con sus obligaciones y los titulares de responsabilidades no tienen capacidad para cumplir con sus responsabilidades.

De esta forma el EBDH propone que las acciones estén dirigidas al fortalecimiento de las capacidades de los titulares de derechos para que puedan ejercer sus derechos (construcción de ciudadanía), de los titulares de obligaciones para que puedan cumplir con sus obligaciones de respetar, proteger y garantizar los derechos humanos (construcción de voluntad política) y de los titulares de responsabilidades para que puedan cumplir con sus responsabilidades (construcción de ciudadanía).

Hace referencia a las formas y maneras en las que cada uno de los titulares se apropia de su situación, para tener control de las circunstancias y lograr las metas propuestas, con el fin de poder cumplir con sus obligaciones, responsabilidades y derechos, para así poder conocer la brecha de sus capacidades con relación al cumplimiento de sus obligaciones, responsabilidades y derechos.

En el caso de los titulares de derechos, el fortalecimiento de sus capacidades para el ejercicio de sus derechos necesitará un proceso de construcción de ciudadanía a través del conocimiento, seguido de la apropiación, de los derechos humanos, y su ejercicio (respeto, promoción, participación y exigibilidad).

En el caso de los titulares de obligaciones, el fortalecimiento de sus capacidades necesitará un proceso de construcción de voluntad política, la cual tendrá como objetivo que puedan cumplir con sus obligaciones de respetar, proteger y garantizar los derechos de las personas.

Entendemos las capacidades como aptitudes, cualidades y medios de que dispone una persona para ejercer sus derechos. Además, consideramos que las capacidades tienen cinco componentes:

Responsabilidad/ motivación /compromiso / liderazgo. Se refiere al reconocimiento por parte de la persona de que debiera hacer algo sobre

un problema determinado, interiorizando un deber y asumiendo una responsabilidad. En el caso de los titulares de derecho el reconocimiento de las personas como sujetos de derechos y las implicaciones derivadas de respetar, promover y ejercer sus derechos (respetar, promover, participar y exigir). En el caso de las personas funcionarias y autoridades públicas el reconocimiento como titulares de obligaciones y su implicación en respetar, proteger y garantizar los derechos humanos.

Autoridad. Aparece cuando una persona o grupo se siente con legitimidad para llevar a cabo una acción y ésta es aceptada. Los titulares de derechos tienen que sentirse legitimados por ellos mismos, por los otros titulares de derechos, los actores sociales y los propios titulares de obligaciones. Por ejemplo, las personas que se sienten discriminadas tienen que pasar por un proceso de apropiación de su propia legitimidad para poder actuar.

En el caso de los titulares de obligaciones, las personas funcionarias públicas pertenecientes a las instituciones del Estado deben sentirse legitimadas por las autoridades superiores, por los demás funcionarios y por la ciudadanía. De igual forma, las autoridades públicas deben sentirse legitimadas por los funcionarios, por las autoridades superiores y por la ciudadanía.

Capacidad de comunicación y acceso a sistemas de información. Esta dimensión de la capacidad concierne a los recursos, aptitudes y habilidades que tienen las personas para comunicarse con otras y a sus posibilidades de acceso a los sistemas de información existentes. La comunicación es de especial relevancia para la creación de redes sociales dirigidas a la promoción y defensa de los derechos humanos. Por otro lado, el acceso a la información favorecerá el respeto, promoción, y la exigibilidad de los derechos humanos, así como la participación en la política pública. También poseen gran relevancia los canales de información y comunicación existentes en las propias estructuras institucionales de los titulares de obligaciones.

Recursos. Se refiere a la valoración de las personas titulares de derechos sobre el acceso, la disponibilidad y el control de los recursos humanos, organizativos y económicos necesarios para llevar a cabo las acciones.

Capacidad de tomar decisiones. Esta capacidad hace referencia a los conocimientos, aptitudes, habilidades y recursos que tienen una persona o un grupo para tomar decisiones racionales a partir de un análisis de la realidad basado en datos y pruebas verificables y no en percepciones, sensaciones o emociones de las personas. Está muy relacionada con la dimensión del acceso a la información.

La incorporación de todos estos elementos en la cooperación para el desarrollo, supone un cambio de mirada del desarrollo y un cambio tanto en las políticas de cooperación para el desarrollo como en las propias intervenciones. Los principales aportes del EBDH a la cooperación para el desarrollo son:

- Contribuye en gran medida a mejorar la calidad de la ayuda.
- Otorga un fundamento jurídico a las acciones de cooperación otorgándolas una mayor legitimidad al estar fundamentadas en compromisos internacionales de los Estados. Supone entender la cooperación como una obligación de los Estados y no como una relación facultativa que se establece opcionalmente.
- Ayuda a comprender de forma práctica el significado de los valores, principios y normas de los derechos humanos.
- Establece como objetivo de desarrollo el pleno ejercicio de los derechos humanos de todas las personas.
- Facilita una mirada integral y holística al trabajo de la cooperación, relacionando todos los sectores, programas y proyectos y teniendo como marco común de referencia los valores, principios y normas de los derechos humanos.
- Da una nueva mirada a las personas e instituciones con las que trabaja la cooperación, relacionando derechos con obligaciones y responsabilidades y los asigna a través de roles.

- Incorpora el análisis causal de la vulneración de los derechos humanos.
- Implica que el papel de la cooperación para el desarrollo es acercar y crear puentes entre la ciudadanía y las instituciones públicas para que trabajen conjuntamente, creando las condiciones adecuadas y un orden social justo que permita el pleno ejercicio de los derechos humanos.
- Implica que las intervenciones de cooperación para el desarrollo van dirigidas al fortalecimiento de los titulares de derechos, obligaciones y responsabilidades.

Retos de la incorporación del EBDH en la cooperación para el desarrollo

La incorporación de todos los elementos del EBDH en las políticas e intervenciones es un proceso en el cual debe trabajarse en distintos niveles:

Nivel político. Como punto de partida se hace necesario que desde los órganos políticos y ejecutivos de la política de cooperación, se haga una apuesta firme por la incorporación del EBDH en la política e intervenciones de cooperación, siendo conscientes de los cambios y retos que esto supone para las instituciones involucradas.

Nivel técnico. El personal técnico debe tener las capacidades necesarias para incorporarlo, entendiendo que deben:

- Interiorizar los valores, principios y normas de los derechos humanos así como la implicación que dentro de su trabajo tiene usar este marco de referencia.
- Asumir y aceptar su incorporación siendo conscientes de los cambios y retos que esto supone.
- Tener facultad para tomar las medidas que se consideren necesarias para la incorporación del EBDH de una forma progresiva.

- Contar con el tiempo, las habilidades y los apoyos necesarios, los cuales deben traducirse en planes de formaciones adaptados a las necesidades que se detecten.
- Contar con sistemas de información y comunicación adecuados a sus necesidades.
- Tomar decisiones informadas tras procesos de análisis, debate y reflexión conjuntos.

Nivel programático. Incorporar progresivamente los distintos elementos del EBDH en los documentos programáticos, comenzando por los que marcan la política global de la cooperación y descendiendo a los distintos sectores, programas y proyectos. En este nivel conviene tener en cuenta las lecciones aprendidas derivadas del trabajo de otros actores (agencias europeas, agencias de Naciones Unidas...) en la incorporación del EBDH en sus programas.

Nivel operativo. Contar con las herramientas metodológicas y comunes para todos los sectores, que faciliten la incorporación del EBDH en los distintos trabajos que realiza.

Nivel organizativo. Los valores, principios y normas de los derechos humanos pasan a ser el marco de referencia común para el trabajo de los distintos sectores, favoreciendo la visión integral y holística y permitiendo una mayor coordinación que proporcione mayor eficacia y nivel de impacto.

La incorporación de estos cambios en los distintos niveles se encuentra con algunas dificultades que debemos superar si queremos avanzar y alcanzar con las intervenciones de cooperación los procesos deseables en este ámbito de trabajo. Estas dificultades son retos que debemos ir superando y que están relacionados tanto con los propios debates, reflexiones y posturas sobre los derechos humanos como por la propia estructura y dinámica del sistema de cooperación internacional para el desarrollo y la aplicación práctica y técnica del EBDH.

Retos relacionados con los derechos humanos

Los derechos humanos como marco conceptual y lenguaje común para el entendimiento, deberían poder ser aplicados en todos los contextos, por todos los actores y en todas las instancias y sectores en los cuales se desarrollan las acciones de cooperación al desarrollo. Sin embargo, dado que cualquier visión fundamentada en los derechos humanos pasa por entender también su carácter político, ético y jurídico, cabe preguntarse por las tensiones que pueden producirse al situar principios y valores de derechos humanos en acciones de proyectos de cooperación al desarrollo.

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

Por otro lado, existe mucho debate sobre los valores de los derechos humanos como producto de occidente. No todas las instituciones que trabajan en cooperación para el desarrollo consideran que el desarrollo debe estar basado en los derechos humanos, al considerar que son un producto occidental que no tiene nada que ver con muchas culturas y por tanto se ven con una imposición.

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

Aun así, en este ámbito surgen dos preguntas básicas ¿Los contenidos de los derechos se aplican de manera universal o dependen de un contexto cultural determinado? La respuesta a este interrogante tiene que ver con la compleja y debatida relación entre la universalidad de los derechos y el relativismo cultural. El reto entonces será armonizar la universalidad de las normas y lineamientos de los derechos humanos con la pluralidad multicultural de las personas y contextos donde son puestas en acción las propuestas de desarrollo. La interculturalidad está explícita en el lenguaje de derechos, es una apuesta por el diálogo que interpela las tradiciones culturales y dónde es posible la crítica de cada tradición.

Y, ¿Habrá que establecer una jerarquía en la aplicación de los derechos o prevalece la indivisibilidad de los mismos? En esta situación surgen nuevos interro-

gantes ¿Un proyecto con este enfoque debe considerar todos los derechos? ¿Debe establecer una jerarquía entre ellos? Afirmar la indivisibilidad de los derechos humanos es dar una respuesta precisa a ambas preguntas: si bien un proyecto puede estar orientado a mejorar las condiciones de salud de una población o por el contrario fortalecer la libertad política, no es posible establecer jerarquías en aras a cumplir el objetivo, si en ese proceso se ignoran o se vulneran otros derechos. Sin embargo, la incorporación de los principios de indivisibilidad e interdependencia de los derechos humanos en las intervenciones de cooperación supone dificultades prácticas a la hora de concretar una acción. Las organizaciones pueden encontrarse frente al dilema de si pueden o no pueden priorizar un derecho sobre los demás, y si así lo hacen como incorporar estos principios en su intervención.

Retos relacionados con la dinámica de la cooperación

Como ya hemos señalado, el EBDH incorpora una visión holística de la realidad a través de los principios de interdependencia e indivisibilidad de los derechos humanos y la asignación de roles, que necesariamente sólo puede abordarse mejorando la coordinación entre las instituciones que trabajan en cooperación. En este sentido, la mejora de la coordinación entre instituciones y organizaciones es un gran reto que supone cambiar formas de hacer y dinámicas que actualmente se dan en el sistema de cooperación para el desarrollo.

Otro de los grandes retos que suponen romper con la actual dinámica es la incorporación de procesos y no sólo resultados en las intervenciones. Esto implica cambios en la concepción de los tiempos que hasta este momento se han marcado en las intervenciones y en los sistemas de medición de resultados. En la mayoría de los casos, apoyar procesos de construcción de ciudadanía y de construcción de voluntad política no tiene resultados tan visibles ni fácilmente medibles en el corto y medio plazo, sino en el largo plazo.

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

Una de las dinámicas del actual sistema de cooperación para el desarrollo que resulta más compleja de romper son los “vicios” donantes beneficiarios. La cooperación ha cubierto durante demasiado tiempo las necesidades de grandes grupos de población que se han “acostumbrado” a recibir por parte de la cooperación lo que debería ser cubierto por sus Estados. Esto ha supuesto que algunos Estados continúen sin asumir sus obligaciones de respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de sus ciudadanos. El reclamo no se hace al Estado sino a las organizaciones de cooperación, aprendiendo a vivir con lo mínimo y manteniendo las mismas situaciones durante décadas.

A estos “vicios” se les une la tendencia al trabajo con homólogos que dificulta el cambio del modelo actual hacia un sistema de cooperación que incorpore el EBDH. El sistema de cooperación para el desarrollo está acostumbrado a trabajar con homólogos, es decir, las ONG con ONG, los gobiernos con los gobiernos. Sin embargo, el EBDH implica que las intervenciones de cooperación incorporen tanto a titulares de derechos como titulares de obligaciones. En la práctica, esto significa que, por ejemplo, las intervenciones de ONG deberán trabajar no sólo con los titulares de derechos, sino también con los de obligaciones, lo que supone algunas dificultades. Además, es necesario incorporar al trabajo de la cooperación a otras instituciones tanto públicas como privadas, creando foros y plataformas en las que colaboren instituciones y organizaciones de distinta naturaleza (universidad, empresa, etc.). Es necesario, por tanto, implicar a los titulares de responsabilidades en esa construcción y ejercicio de los derechos humanos.

En lo que respecta a los profesionales que trabajan en la cooperación para el desarrollo, se les plantea el reto de conocer y manejar el contenido de los derechos humanos y sus instrumentos. El contenido de los derechos humanos es amplio y con un gran desarrollo normativo. Desde la firma de la Declaración Universal, tanto el contenido de los derechos como el desarrollo e incorporación de nuevos derechos no ha parado de crecer. Sin embargo, el conocimiento de este contenido y su utilización por parte de las organizaciones e instituciones de cooperación para el desarrollo ha sido limitado. Son varias las razones que explican esta situación. Por un lado, la histórica separación entre el trabajo de organizaciones de desarrollo y organizaciones de derechos humanos. Por otro lado, el arduo trabajo que supone conocer el amplio contenido de los derechos y toda la normativa internacional.

Finalmente cabe destacar como otro de los retos el fuerte peso que tiene en la toma de decisiones sobre las líneas de estrategias o las intervenciones, las expectativas de los financiadores. Por esto, es fundamental para la incorporación del EBDH que las instituciones que financian la cooperación participen del proceso, porque sus expectativas en cuanto a resultados, financiación y tiempos debe adecuarse a los procesos que implica la incorporación de intervenciones diseñadas con esta fundamentación.

Retos relacionados con su aplicación práctica

Otro grupo de retos que nos podemos encontrar es la propia aplicación práctica del EBDH en intervenciones concretas de cooperación para el desarrollo, ya que las realidades son muy distintas y no existen recetas concretas que sirvan para todos los contextos. Por ejemplo, en la práctica nos encontramos con contextos complejos donde los derechos humanos no son un marco de referencia, donde el concepto del tiempo, los procesos o el valor de la vida son muy distintos, o donde existen valores culturales contrarios a los derechos humanos, lo que supone una gran complejidad.

También nos encontramos con contextos donde las instituciones gubernamentales son muy débiles. El trabajo con la institucionalidad pública de un país en el que se está desarrollando una intervención de cooperación puede presentar diversas dificultades, como la corrupción, la falta de transparencia, el clientelismo, la falta de voluntad política, etc. En estos casos es más compleja la incorporación del EBDH y deben buscarse estrategias de acercamiento y generación de confianza en la institucionalidad pública.

Además, en muchos casos nos vamos a encontrar contextos en los que la voluntad política de las instituciones en el desarrollo de políticas públicas de los derechos humanos, puede ser limitada. Esto implica que los países tienen firmados los tratados, convenios y toda la normativa internacional que desarrolla los derechos humanos, pero ésta no se lleva a la práctica. Es necesario conocer los motivos por los que no se están desarrollando esas políticas y analizar cada situación, para en esa labor de intermediación poder aportar y conseguir una mayor incidencia para el cambio en la intencionalidad de la política pública en el desarrollo de los derechos humanos.

Retos relacionados con aspectos técnicos

Finalmente, podemos encontrarnos un grupo de retos relacionados con aspectos técnicos relacionados con la gestión del ciclo de los proyectos de cooperación y de las metodologías y métodos que se viene utilizando hasta ahora en el sistema de cooperación para el desarrollo.

Uno de los principales retos es conseguir incorporar la importancia de los procesos y no sólo de los resultados en la gestión de proyectos. La rigidez de las intervenciones de cooperación en su diseño y planificación dificultan incorporar procesos de fortalecimiento de capacidades humanas y de las capacidades de las instituciones públicas que dependan de un cambio en las propias formas de hacer de las personas y de las instituciones. Trabajar con procesos implica ver las intervenciones en el medio y largo plazo, ya que los cambios tanto en las personas como en las instituciones necesitan de un tiempo de asimilación, formación y puesta en práctica de las capacidades desarrolladas o adquiridas.

Por otro lado, actualmente para el seguimiento y evaluación de las intervenciones se utilizan básicamente indicadores de desarrollo. Sin embargo, la incorporación del EBDH supone la utilización de nuevos indicadores que hasta ahora no se han utilizado en el ámbito de la cooperación para el desarrollo, como son los indicadores de derechos humanos y los indicadores para medir las capacidades. Tener un sistema de información que nos permita medir el grado de cumplimiento del ejercicio del derecho, así como el grado de cumplimiento de las obligaciones, no es una tarea fácil ni alejada del debate que ya existía de cómo debemos medir el ejercicio de los derechos humanos. En una intervención con EBDH, debemos conocer una serie de datos que nos permitan hacer el seguimiento y la evaluación de la intervención, para lo que es necesario elaborar una línea base, con datos del contexto y los titulares que participan en la intervención. Además de encontrarnos con los mismos problemas que a la hora de elaborar indicadores de desarrollo (fiabilidad, objetividad, etc.) nos encontramos con el debate de no tener claridad sobre en que debemos centrar la medición para estas intervenciones: no nos estamos centrando en las violaciones de derechos humanos, sino en el ejercicio y cumplimiento del mismo.

Finalmente, algunos profesionales del mundo de la cooperación han detectado dificultades en la incorporación del EBDH en las herramientas metodológicas actuales: marco lógico, formularios, etc. Las herramientas que existen actualmente

para la planificación de proyectos y los propios formularios de las agencias financiadoras dificultan en gran medida la incorporación del EBDH en sus intervenciones. Sin embargo, las herramientas y formularios nos sirven para trasladar nuestro análisis de la realidad, nuestra visión del desarrollo y la definición de nuestras intervenciones. Este reto debe ser superado en el momento en el que cambiemos nuestra mirada del desarrollo.

Reflexiones finales

A lo largo del artículo hemos podido ver como realmente el EBDH supone un nuevo cambio de mirada al desarrollo, un nuevo modelo de desarrollo distinto al que tenemos actualmente. Para llegar a este modelo de desarrollo tendrían que producirse cambios en el orden jurídico, político, económico y ético, de forma que los valores, principios y normas de los derechos humanos fueran las guías que marcan la dirección y encaminan las acciones hacia un orden social en el cual todas las personas y los pueblos puedan ejercer sus derechos.

Además, incorporar este modelo de desarrollo en el sistema de cooperación para el desarrollo tiene grandes retos que se deben ir superando. Desde el año 2000 hasta ahora el EBDH se ha ido incorporando principalmente en las agencias del sistema de Naciones Unidas, en algunas agencias financiadoras y en algunas ONGD. Sin embargo el camino no ha sido fácil.

En el caso del sistema de Naciones Unidas, desde el año 2000 en el que todas las agencias asumen el Entendimiento Común, por el cual deben incorporar en sus políticas e intervenciones el EBDH, son varias las etapas que se han dado. En un primer momento hubo un importante trabajo teórico y metodológico en el cual se reinterpretaron algunos conceptos, estrategias y metodologías con esta nueva mirada. Por ejemplo la estrategia de lucha contra la pobreza o el propio concepto de pobreza. Se hizo una lectura desde los derechos humanos incorporando los distintos elementos del EBDH. A partir de este trabajo y la elaboración de manuales y métodos para la planificación de intervenciones se comenzaron a llevar a cabo las primeras experiencias. Hoy en día, todas las agencias tienen incorporado el EBDH en sus estrategias y en su visión, aunque todavía no se incorpora el EBDH en todas sus intervenciones¹⁵.

En lo referente al caso de las agencias financiadoras, algunas europeas como la agencia inglesa, la alemana o la agencia sueca la han incorporado el EBDH en sus planes estratégicos y en algunas intervenciones. Sin embargo, en el marco de la crisis actual tanto la política alemana como la inglesa ha cambiado y han reorientado sus prioridades dejando de lado el EBDH.

Finalmente, la incorporación del EBDH en las ONGD ha sido muy desigual. En América Latina encontramos a muchas ONGD que trabajan con este enfoque desde hace muchos años, ya que vienen de los movimientos sociales y de derechos humanos y ahora han vinculado este trabajo a la cooperación para el desarrollo. En el ámbito internacional, algunas ONGD importantes lo han incorporado tanto en sus estrategias como en la práctica. Pero queda mucho trabajo por hacer y muchos retos por superar.

En el contexto actual de crisis y específicamente de crisis del sistema de cooperación para el desarrollo, el modelo de desarrollo del EBDH es una apuesta clara de las organizaciones de la sociedad civil y así lo han puesto de manifiesto en los distintos foros internacionales sobre la eficacia de la ayuda y la cooperación para el desarrollo.

El modelo de desarrollo del EBDH basado en los derechos humanos se enfrenta al modelo de desarrollo basado en el crecimiento económico que desde los distintos gobiernos europeos se está proponiendo. En este sentido el EBDH supone una oportunidad de cambio no sólo de las políticas públicas si no del propio comportamiento de la ciudadanía y de los distintos actores sociales y económicos. Una oportunidad de cambiar hacia un mundo más justo y equitativo en el cual no se valore a la persona por lo que tiene o por lo que gana si no por lo que es y por lo que aporta a la sociedad.

¹⁵ Para más información visitar <http://hrbaportal.org/>.

EL EBDH en el ámbito internacional: Situación, debates y desafíos

Paola Cymant.

Servicio Ecuménico de Apoyo y Orientación a Migrantes y Refugiados - CAREF

Introducción

Situación actual del EBDH en el ámbito internacional

- *Naciones Unidas y el proceso de transversalización de los derechos humanos*
- *El EBDH y las organizaciones financieras internacionales*
- *La aplicación de los EBDH por parte de las agencias de cooperación internacional*
- *El EBDH y la eficacia de la ayuda: ¿agendas paralelas o posible convergencia?*
- *El EBDH y las organizaciones no gubernamentales internacionales (ONGIs)*

Debates y desafíos en torno al EBDH en el marco internacional

- *Los EBDH y el derecho al desarrollo ¿avance o retroceso?*
- *El derecho al desarrollo y el enfoque de la responsabilidad compartida por la comunidad internacional*
- *Una visión desde el Sur: el enfoque basado en los derechos humanos para las políticas públicas*

Conclusiones

Introducción

En la última década se ha producido un importante avance en la incorporación del enfoque basado en los derechos humanos por parte de los distintos actores del desarrollo a nivel internacional, incluyendo las distintas agencias de Naciones Unidas, los departamentos de cooperación de los países donantes y las ONGs internacionales. También se ha abierto un interesante debate sobre los alcances sociales y políticos de este enfoque, tanto en ámbitos académicos como en los movimientos sociales del Sur y del Norte.

¿Constituye el enfoque basado en los derechos humanos un cambio de paradigma en el desarrollo? ¿O se trata sólo de una nueva retórica para las mismas acciones de desarrollo? En este capítulo, vamos a analizar en primer lugar la evolución de los EBDH que han sido adoptados por los principales actores del desarrollo a nivel internacional. En segundo lugar, revisaremos los distintos debates y desafíos que se han suscitado en torno a estos enfoques, teniendo en cuenta las visiones surgidas desde el Sur.

Para empezar, no es posible hablar de un solo enfoque basado en los derechos humanos¹. Una de sus características es que bajo esta misma denominación se han adoptado una multiplicidad de visiones y acciones con distintas implicaciones para la práctica del desarrollo.

Cornwall y Nyamu-Musembi (2004), proponen dividir los enfoques de derechos en cuatro categorías: un conjunto de principios normativos para orientar el desarrollo; un conjunto de instrumentos para aplicar en las intervenciones de desarrollo; un componente a ser integrado en los programas de desarrollo y, por último, la justificación que subyace a las intervenciones dirigidas a fortalecer instituciones y organizaciones de la sociedad civil, principalmente aquellas que representan y protegen los derechos de los sectores más excluidos. Cada una de estas aplicaciones del EBDH tiene sus limitaciones, y por lo tanto, es necesario pensar cada dimensión como complementaria y parcialmente coincidente, con sus ventajas y dificultades.

Por su parte, Piron (2005) ha realizado una categorización de los distintos enfoques de derechos de acuerdo a cómo han sido aplicados por las agencias de desarrollo. Estas categorías son muy útiles para poder analizar el alcance de los EBDH a nivel internacional:

Enfoques basados en derechos	Los derechos humanos como meta constitutiva del desarrollo. Implica un nuevo enfoque en la ayuda al desarrollo, lo que requiere cambios institucionales.
Transversalización de derechos humanos	Se realizan esfuerzos para asegurar que los derechos humanos están integrados en todos los sectores de las intervenciones de desarrollo.
Diálogo de derechos humanos	La política exterior y los diálogos sobre ayuda al desarrollo incluyen temas de derechos humanos, a veces ligados a condicionalidades
Proyectos de derechos humanos	Proyectos o programas dirigidos a la realización de derechos específicos, grupos específicos o para brindar apoyo a organizaciones de derechos humanos.
Trabajo implícito en derechos humanos	Se hace referencia a términos como "protección", "buen gobierno" o "empoderamiento" para no describir explícitamente las acciones de desarrollo dirigidas a la realización de derechos humanos.

Fuente: Piron, 2005.

En la práctica, la más común de estas categorías es la de los proyectos de derechos humanos. En su mayoría promueven derechos civiles y políticos y responden a objetivos de fortalecimiento de instituciones democráticas y buen gobierno. Por su parte, algunas agencias de cooperación bilateral que no han adoptado oficialmente el enfoque de derechos humanos y prefieren hablar en términos de "buen gobierno" o "empoderamiento" para proyectos o líneas de acción que cumplen estas características. Con respecto a la transversalización de derechos humanos, el esfuerzo más importante en este sentido es el realizado por Naciones Unidas, que como se explica en el siguiente apartado, ha creado un mecanismo específico para asegurarse que los derechos humanos sean integrados por las distintas agencias y fondos que componen el organismo. Por su parte, el diálogo en derechos humanos tiene que ver con las acciones emprendidas por agencias de cooperación bilateral en sintonía con su política exterior, que algunas veces incluyen condicionalidades referentes a los derechos humanos en sus políticas de cooperación. Por último, la adopción del enfoque basado en los derechos humanos tiene que ver con la incorporación de este enfoque de forma sistémica para las políticas y estrategias de cooperación. Algunas agencias

¹ Andrea Cornwall y Celestine Nyamu-Musembi, "Putting the Rights-based approach to development into perspective" en *Third World Quarterly*, 25, 8, pp. 1415-1437, 2004 y Laure-Hélène Piron, "Rights-based Approaches and Bilateral Aid Agencies: More Than a Metaphor?" en *Developing Rights?* en *IDS Bulletin*, vol. 36, núm. 1, IDS, Sussex, enero 2005.

bilaterales de cooperación han adoptado oficialmente este enfoque, aunque en la práctica existen diferencias en su implementación, como veremos más adelante.

Si bien las categorías de Piron son de gran ayuda para el análisis, en la práctica, los límites entre los distintos enfoques utilizados por los distintos actores del desarrollo no son tan claros. Por ejemplo, en el caso de los proyectos de derechos humanos, éstos también pueden ser componentes de la transversalización o de los enfoques basados en derechos².

Seguidamente, analizaremos la evolución de los principales actores del desarrollo en su implementación de los distintos EBDH e identificaremos cuáles han sido los principales avances y desafíos que plantean estos enfoques en la actualidad. La primera parte de este artículo está dedicada principalmente a los actores del desarrollo internacionales y aquellos que provienen de los países del pertenecientes a la OCDE, ya que es allí desde donde se ha liderado la iniciativa de introducir los EBDH en el desarrollo. A continuación, incluiremos una mirada más crítica por parte de quienes son los receptores de la ayuda al desarrollo, que promueven visiones alternativas en la relación de los derechos humanos y el desarrollo.

Situación actual del EBDH en el ámbito internacional

Naciones Unidas y el proceso de transversalización de los derechos humanos

A fines de los años '90, las Naciones Unidas -con el Secretario General Kofi Annan y la Alta Comisionada para los Derechos Humanos Mary Robinson a la cabeza- convierten a los derechos humanos en el desarrollo en un tema prioritario para la estructura de la ONU. Este proceso tuvo como hito el "entendimiento común" alcanzado en 2003 por representantes de las distintas agencias, fondos y programas de Naciones Unidas. Se trata de un documento que se ha convertido en referencia básica para el enfoque de derechos humanos en el desarrollo³.

2 CAD (Comité de Ayuda al Desarrollo), DAC, Action- Oriented Policy Paper on Human Rights and Development, OCDE, 2007.

3 El Entendimiento Común brinda claridad conceptual a los siguientes tres principios guía: (1) todos los programas, las políticas y la asistencia técnica al servicio de la cooperación para el desarrollo deberían promover la realización de los derechos humanos, en la forma establecida en la Declaración Universal de Derechos Humanos y otros instrumentos internacionales de derechos humanos (2) Los estándares y principios de

En base a las directrices asentadas en el "entendimiento común", la transversalización de los derechos humanos se llevó a cabo en Naciones Unidas a través del programa interagencial Action 2 lanzado por Kofi Annan en 2002, al señalar que "la promoción y protección de los derechos humanos es un requisito fundamental para realizar la visión de un mundo justo y pacífico contenida en la Carta de Naciones Unidas"⁴.

A partir de 2009 se ha buscado profundizar el proceso de transversalización de los derechos humanos, dado que ese año el actual secretario general de la ONU, Ban Ki Moon, lanzó el Mecanismo de Transversalización de Derechos Humanos (HRM, en sus siglas en inglés) para fortalecer la coherencia y colaboración sobre el tema y el apoyo dado a los equipos de país⁵. Un total de 19 agencias de Naciones Unidas participan de este mecanismo, que en la actualidad está liderado por el PNUD.

Pese a los esfuerzos para armonizar la incorporación de los derechos humanos en las distintas agencias, se han alcanzado diversos niveles en la adopción del enfoque. Según un estudio sobre el nivel de adopción del enfoque basado en los derechos⁶, los "proyectos de derechos humanos" han sido los más aplicados, a menudo focalizándose en derechos políticos y civiles.

Entre las distintas agencias de Naciones Unidas, destacan UNICEF y el PNUD, que han sido pioneras en la incorporación del EBDH y, por lo tanto, han actuado como líderes del proceso de transversalización junto con el Alto Comisionado para los Derechos Humanos. UNICEF ha sido la primer agencia en implementar el

derechos humanos contenidos en la Declaración Universal de Derechos Humanos, así como en otros instrumentos internacionales de derechos humanos, y los principios derivados de los mismos, guían la cooperación y programación para el desarrollo, en todos los sectores y en todas las fases del proceso de programación. (3) La cooperación para el desarrollo contribuye al desarrollo de las capacidades de los "titulares de deberes" para cumplir con sus obligaciones y/o las capacidades de los "titulares de derechos" para reclamar sus derechos. Asimismo, los principios que tienen que guiar la programación para el desarrollo son los siguientes: universalidad e inalienabilidad; indivisibilidad; interdependencia e interrelación; igualdad y no discriminación; participación e inclusión; rendición de cuentas y Estado de derecho.

4 Informe del Secretario General de Naciones Unidas, Kofi Annan, Fortalecimiento de las Naciones Unidas: un programa para profundizar el cambio, Doc. Nº A/57/387, Ginebra, 9 de septiembre de 2002, p. 2.

5 UNDG-HRM, Mecanismo de Transversalización de Derechos Humanos de Naciones Unidas, disponible en: <http://www.undg.org/index.cfm?P=1452> (15 de mayo 2012).

6 Urban Jonsson, How have the United Nations Funds and Programmes adopted and incorporated a Human Rights Based Approach (HRBA)?, Dar es Salaam, The Owls, 31 de marzo 2010.

EBDH con la adopción de la Convención de Derechos del Niño como parte de su misión en 1996. La especificidad de su trabajo para promover y proteger los derechos de mujeres y niños ha facilitado el desarrollo de herramientas para integrar los derechos humanos en su programación⁷.

Por su parte, el PNUD ha contribuido a nivel conceptual en la incorporación del EBDH, como ejemplifica el Informe de Desarrollo Humano del año 2000 dedicado a la relación entre derechos Humanos y desarrollo Humano⁸. El PNUD también ha facilitado la adopción del enfoque a nivel país, en un esfuerzo conjunto con la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos para asistir a otras agencias de Naciones Unidas en la adopción de este enfoque a nivel local.

Si bien se observan avances dispares en la apropiación e implementación del EBDH en las distintas agencias de Naciones Unidas, se experimentan una serie de dificultades comunes: falta de voluntad política a nivel nacional, la resistencia de los gobiernos a aceptar cualquier diálogo basado en derechos humanos por no estar cumpliendo con sus compromisos internacionales o por miedo a otra forma de condicionalidad; falta de sensibilización por parte de los equipos locales y socios nacionales sobre la naturaleza y el contenido de los derechos y escepticismo dentro de la agencia sobre el valor del enfoque mismo, a menudo visto como otra moda pasajera⁹.

El EBDH y las organizaciones financieras internacionales

La mayoría de las instituciones financieras internacionales (IFIs) ha argumentado que los derechos humanos se encuentran fuera de su mandato. Sin embargo, el Banco Mundial - tomando nota de la creciente interrelación entre derechos humanos y desarrollo- se ha pronunciado al respecto. En este sentido, ha considerado que al trabajar en pos de la reducción de la pobreza, el Banco Mundial contribuye a la

7 El libro de UNICEF, *Human Rights Approach to Development Programming* (Jonsson, 2003) es una de las principales referencias para la programación basada en EBDH. En él se proponen distintas herramientas focalizadas en programas de promoción y protección de los derechos del niño, que luego han sido adaptadas y aplicadas por otras agencias de Naciones Unidas y otros actores de desarrollo. Entre ellas se destacan el análisis de roles y el análisis capacidades de titulares de derechos y titulares de obligaciones.

8 Uno de los aportes claves del IDH 2000 fue que su marco teórico está basado en el pensamiento del premio Nobel Amartya Sen, quien define al desarrollo humano como un proceso de expansión de capacidades y libertades. Ver PNUD, *Informe sobre Desarrollo Humano 2000: Derechos humanos y desarrollo humano: en pro de la libertad y la solidaridad*, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Ediciones Mundi-Prensa, 2000.

9 André Frankovits, *The Human Rights Based Approach and the United Nations System*, París, UNESCO, 2006.

realización de los derechos sociales y económicos¹⁰.

Al situar su posicionamiento en lo que Piron identifica como “trabajo implícito de derechos humanos”, el Banco Mundial ha sido criticado por incorporar terminología de derechos humanos en el discurso tradicional de desarrollo¹¹. En este sentido, se ha denunciado que programas como la iniciativa para la reducción de la deuda de los Países Pobres Muy Endeudados (HIPC) o las Estrategias de Reducción de la Pobreza (PRSP) constituyen programas de liberalización a los que se les añade el alivio de la pobreza¹².

Asimismo, se ha condenado la negativa del Banco Mundial a rendir cuentas por el impacto de sus políticas en la realización de los derechos humanos¹³. Esta crítica cobra mayor relevancia dado que el Banco Mundial también ha avanzado en la promoción de programas de buen gobierno, donde son centrales los principios de rendición de cuentas y la transparencia¹⁴.

La aplicación de los EBDH por parte de las agencias de cooperación internacional

Los países donantes de ayuda al desarrollo han adoptado los enfoques basados en derechos humanos en sus diferentes variantes, con una minoría¹⁵ que ha oficiado de mascarón de proa al comprometerse a integrar el EBDH en la práctica.

En base a las categorías de Piron citadas anteriormente, un estudio sobre los EBDH en las políticas de cooperación ha señalado que si bien la mayoría de los

10 Banco Mundial, *Development and Human Rights: The Role of the World Bank*, World Bank, Washington DC, 1998 y Banco Mundial, *FAQs Human Rights*, World Bank official site, última actualización Octubre 2009. <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTSITETOOLS/0,,contentMDK:20749693~pagePK:98400~piPK:98424~theSitePK:95474,00.html>

11 Peter Uuin, “On High Moral Ground: The Incorporation of Human Rights by the Development Enterprise”, *Praxis, The Fletcher Journal of Development Studies*, Volume XVII, 2002 y Peter Uuin, “From the Right to Development to the Rights-Based Approach: How ‘Human Rights’ Entered Development”, *Development in Practice*, Vol. 17, No. 4/5 (Aug., 2007), pp. 597-606.

12 Dgodzi Tsikata, *The Rights-Based Approach to Development: Potential for Change or More of the Same?*, Center for Developmental Practice (CDRA), Ciudad del Cabo, 2004. Disponible en: www.cra.org.za (15 de mayo 2012).

13 Andrea Cornwall y Celestine Nyamu-Musembi, *Putting the Rights-based ...Op.Cit.*, pp. 1415-1437.

14 Banco Mundial, *Strengthening Governance: Tackling Corruption. The World Bank's Updated Strategy and Implementation Plan*, World Bank, Washington, 6 de marzo 2012.

15 Reino Unido, Dinamarca, Suecia, Canadá, Suiza, Noruega y Alemania han adoptado algunos elementos del EBDH.

donantes se sitúan entre las categorías de proyectos, diálogo y transversalización de derechos humanos, cada vez son más las agencias que se están desplazando hacia el EBDH, que sitúa a los derechos humanos como objetivo último del desarrollo¹⁶.

Se destaca el caso de la política de cooperación sueca que se orienta hacia una visión más holística del desarrollo. En 2003, el Parlamento sueco adoptó la Política para el Desarrollo Global, que establece la coherencia de políticas (comercio, desarrollo, migración, entre otras), además de incorporar una perspectiva de derechos no sólo referida a los derechos humanos y de la infancia, sino también a la democracia y la igualdad de género.

Sin embargo, la mayoría de los donantes (como en el caso de la agencia de cooperación inglesa DFID) se ha limitado a adoptar estos enfoques de manera instrumental, dirigiendo sus esfuerzos hacia los países receptores de la ayuda. De esta forma, se incentiva la participación de la sociedad civil a nivel local o se aumentan las capacidades de los gobiernos locales como titulares de obligaciones, pero no se focaliza en las obligaciones de los donantes y de la comunidad internacional respecto al desarrollo y los derechos humanos.

Por su parte, la Unión Europea no ha adoptado el EBDH en su política de desarrollo y carece de un lenguaje explícito que reconozca los compromisos internacionales de derechos humanos más allá de las metas de los Objetivos de Desarrollo del Milenio¹⁷.

Desde el punto de vista del EBDH, la ayuda oficial al desarrollo (AOD) presenta tres temas controversiales: el control de los donantes sobre el carácter de la ayuda, la legitimidad de la condicionalidad y la falta de rendición de cuentas y transparencia por parte de los propios donantes. Asimismo, es preocupante la tendencia que se está observando de utilizar la cooperación internacional para potencializar políticas internas como la seguridad o la mejora de la propia economía frente a los embates de la crisis financiera global¹⁸. En este sentido, la promoción de exportaciones europeas atadas a cooperación y los recortes presupuestarios a la AOD son tendencias que van en contra de la implementación del EBDH.

16 Luis Acebal Monfort (coord.), Celia Fernández Aller y Elena de Luis Romero, *El enfoque basado en Derechos Humanos y las políticas de cooperación internacional: Análisis comparado con especial atención al caso español*, Madrid, Red en Derechos, septiembre 2011.

17 *Ibidem*

18 Para profundizar en las distintas tendencias que están adoptando las políticas de cooperación de los principales miembros de la OCDE y la incorporación del EBDH en dichas políticas de cooperación ver Acebal Monfort et. al., 2011.

El EBDH y la eficacia de la ayuda: ¿agendas paralelas o posible convergencia?

En la actualidad se están viviendo dos importantes cambios en los cimientos de la cooperación internacional en base a agendas muy diferentes. Por un lado, la agenda de la eficacia de la ayuda basada en la Declaración de París. Por otro, la agenda de los derechos humanos en el desarrollo, basada en la Declaración Universal de Derechos Humanos y marco legal internacional derivado de ésta¹⁹.

La Declaración de París del año 2005 – donde los derechos humanos no aparecen mencionados²⁰– constituye una perspectiva técnico-económica y pragmática del desarrollo que establece cinco principios para la eficacia de la ayuda: apropiación, alineación, armonización, gestión orientada a resultados y mutua responsabilidad²¹.

En los últimos años se han dado pasos para cerrar la brecha entre estas dos agendas²². A diferencia de la Declaración de París, en el siguiente Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda, realizado en Accra en 2008, la declaración final sí menciona los derechos humanos, pese a que no se menciona ninguna medida específica dirigida a su promoción y realización.

Durante el Cuarto Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda (FAN4) realizado en Busan en diciembre 2011, una de las sesiones temáticas estuvo dedicada a los enfoques basados en derechos. En esta sesión, también se dio cuenta de la necesidad de avanzar de la denominación de “eficacia de la ayuda” a la de “eficacia del desarrollo”, que incluiría también el impacto en el desarrollo de las políticas no ligadas a la ayuda. Otro de los avances ha sido la conformación de un bloque temático post-Busan sobre enfoque de derechos para dar seguimiento a la implementación de la agenda marcada en la última cumbre. Este mecanismo ha de-

19 Urban Jonsson, *How have the United Nations Funds...Op. Cit.*

20 EL CAD dio cuenta de esta ausencia en un documento de posicionamiento político sobre la relación entre derechos humanos y desarrollo (DAC action-oriented policy paper on Human Rights and Development, CAD, 2007) disponible en <http://www.oecd.org/dataoecd/50/7/39350774.pdf>.

21 Apropiación: Los países socios ejercen una autoridad efectiva sobre sus políticas de desarrollo y estrategias y coordinan acciones de desarrollo. Alineación: Los donantes basan todo su apoyo en las estrategias, instituciones y procedimientos nacionales de desarrollo de los países socios. Armonización: Las acciones de los donantes son más armonizadas, transparentes y colectivamente eficaces. Gestión orientada a resultados: Administrar los recursos y mejorar las tomas de decisiones orientadas a resultados. Mutua Responsabilidad: Donantes y socios son responsables de los resultados del desarrollo. Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo, OCDE, París, 2005.

22 Urban Jonsson, *How have the United Nations Funds...Op. Cit.*

stacado la importancia de generar compromisos sobre: rendición de cuentas mutuas entre países donantes y países socios en base a los estándares de derechos humanos; la coherencia política entre derechos humanos, ayuda y políticas económicas y sociales; la promoción de mecanismos de participación de la sociedad civil e iniciativas para asegurar la no-discriminación y empoderamiento de los grupos más marginados, y la utilización de indicadores de derechos humanos para dar seguimiento a los procesos y resultados de la cooperación al desarrollo²³.

El EBDH y las organizaciones no gubernamentales internacionales (ONGIs)

Las ONGIs han tenido un papel preponderante en la profundización y aplicación del enfoque basado en los derechos humanos e incluso han contribuido al debate sobre los EBDH, incluyendo temas como la participación, las relaciones de poder y la transformación al interior mismo de cada organización.

Algunas de las ONGIs que han reflexionado sobre las implicaciones de adoptar un enfoque basado en los derechos humanos son ActionAid, Plan International, Care y Oxfam, entre otras, y lo han hecho en base a su experiencia a nivel de proyectos o países²⁴.

Muchos de los esfuerzos de las ONGIs para adoptar estos enfoques han estado dirigidos a incrementar las capacidades de los titulares de derechos y de los titulares de obligaciones, además de incrementar las acciones de incidencia. El Estado aparece así tanto como un socio con el cual se busca establecer una relación de cooperación, como una institución cuyas políticas y acciones se deben monitorear y –en caso de violaciones de derechos humanos– denunciar.

Sin embargo, existe una mirada crítica sobre la tendencia a igualar el EBDH con el trabajo de incidencia y el fortalecimiento de capacidades. Esta concepción

23 Estas conclusiones surgen de una mesa de trabajo sobre el Enfoque Basado en Derechos Humanos en el escenario post-Busan realizada en la sede central de la OCDE, París, el 27 de junio de 2012.

24 J. Chapman, "Rights-Based Development: The Challenge of Change and Power". *Advocacy Action Research Project, Working Paper 2*. Action Aid, 2005; Uwe Gneiting, Tosca Bruno-Van Vijfeijken, Hans Peter Schmitz y Ricardo Gómez, "Setting Higher Goals: Rights and Development, Trade-offs and challenges in implementing a rights-based approach to development", Transnational NGO initiative and Plan International, Moynihan Institute of Global Affairs, Syracuse University, November 2009; y Jude Rand y Gabrielle Watson, *Proyecto de Aprendizaje de Enfoques Basados en Derechos*, Oxfam América y CARE USA, 2005.

considera que el enfoque basado en derechos humanos es inherentemente político, y por lo tanto tiene que tener en cuenta las relaciones de poder como factor clave para el desarrollo²⁵. En este sentido, el rol de las ONGIs sería el convertirse en aliados de las organizaciones de base y los movimientos sociales del Sur, en una lucha colectiva para el cambio social.

La cuestión del poder y las relaciones de poder entre los actores de la cooperación aparece como un tema ineludible para las ONGIs, ya que existe una línea delgada entre promover la voz de los marginados y hablar en nombre de ellos. Esta concepción propone que para adoptar el EBDH es necesario transformar las relaciones de poder en todo los niveles, lo que implicaría repolitizar el desarrollo y lograr que los técnicos del desarrollo reflexionen con mayor profundidad sobre el impacto de sus acciones²⁶.

Otro tema clave para las ONGIs que han decidido adoptar el EBDH es el de la participación, ya que constituye un desafío no aplicar este concepto de forma meramente instrumental –como un requisito más para responder a los requerimientos de los donantes– sino entenderlo como la oportunidad de transformar las acciones de desarrollo en un proceso genuinamente inclusivo y democrático en la toma de decisiones sobre recursos e instituciones que afectan la vida de las personas²⁷.

Finalmente, las ONGIs que han decidido adoptar el EBDH también han tenido que mirarse al espejo y responder a la pregunta sobre su propia estructura organizacional y su rendición de cuentas, tanto hacia las sociedades del Norte como del Sur. De esta forma, se ha resaltado la necesidad de que "nos evaluemos críticamente a nosotros/as mismos/as, cuestionando cuánto rendimos cuentas, cuán exigibles somos y a quién, en nuestra calidad de actores del desarrollo y de la cooperación... Esta implicación ha contribuido a una nueva tendencia reflexiva en las burocracias y ONG de la cooperación y entre los practicantes del desarrollo, en la que juega un papel central la toma de conciencia crítica sobre asuntos de poder y

25 J. Chapman, *Rights-Based Development...*, *Op.Cit.*

26 *Ibidem*.

27 Andrea Cornwall y Celestine Nyamu-Musembi, *Putting the Rights-based ...Op.Cit.*, pp. 1415-1437 y Valeria Miller, Lisa VeneKlasen y Cindy Clark, "Rights-Based Development: Linking Rights and Participation – Challenges in Thinking and Action" en *Developing Rights?*, IDS Bulletin, vol. 36, núm. 1, IDS, Sussex, enero 2005.

de derechos”²⁸.

Las cuestiones de poder, participación y rendición de cuentas (hacia dentro y hacia afuera) entran en la agenda de las ONGs de la mano del EBDH. Así, para autores como Eyben²⁹ hablar de derechos es hablar sobre poder y sobre las obligaciones de los actores de la cooperación. En este sentido, los EBDH pueden trabajar para brindar un mayor contenido político a la participación frente a las tendencias más instrumentalistas.

Debates y desafíos en torno al EBDH en el marco internacional

Desde su aparición, el enfoque basado en derechos humanos ha desatado un intenso debate tanto en el seno de la comunidad de derechos humanos como en la de desarrollo. Uno de los exponentes más provocadores de este debate ha sido el profesor Peter Uvin³⁰, que en sus polémicos artículos acusa a los actores del desarrollo de utilizar el discurso de los derechos humanos para obtener una mayor legitimidad moral para sus políticas y acciones de desarrollo tradicionales, sin pretender cambiar el *status quo* ni cuestionar el sistema internacional.

“La primera razón por la cual las agencias de desarrollo adoptan este lenguaje es... para beneficiarse de la autoridad moral y política del discurso de los derechos humanos. La comunidad de desarrollo tiene una necesidad constante de recuperar los altos ideales morales para eludir críticas y movilizar recursos”³¹.

Uvin establece tres niveles de adopción de los EBDH entre los actores del desarrollo: un primer nivel donde su incorporación es meramente retórica y se utiliza el discurso de derechos para justificar acciones que ya se venían realizando bajo otras etiquetas (“empaquetar el viejo vino en botellas nuevas”); un segundo nivel en el cual

28 RoseMary McGee, *Procesos de desarrollo, participación, gobernanza derechos y poder*, Universidad Politécnica de Valencia, Valencia, 2010, p. 19.

29 Rosalind Eyben, “The Rise of Rights – Rights-based approaches to international development”. IDS Policy Briefing, Volumen 17, Mayo 2003.

30 Peter Uvin, *On High Moral Ground... Op. Cit* y Peter Uvin, *From the Right to Development...Op. Cit.*, pp. 597-606.

31 Peter Uvin, *On High Moral Ground...Op. Cit.*, p. 4.

se establecen nuevos programas con objetivos específicos de derechos humanos, como han sido los programas de buen gobierno, y un tercer nivel en el cual se establece un cambio fundamental en el paradigma del desarrollo.

Para los autores más críticos, los EBDHs serían un enfoque promovido “desde arriba” para justificar distintas políticas de cooperación impuestas por los actores más poderosos de la cooperación de acuerdo a sus intereses, como la promoción de la rendición de cuentas en los programas de apoyo presupuestario directo o el buen gobierno como complemento de los ajustes estructurales³².

También se ha criticado el enfoque excesivamente legalista de algunos de los EBDH, dado que la mayoría de las personas en situación de pobreza tiene pocas posibilidades de acceso a la justicia y los principios y estándares internacionales de derechos humanos se presentan como conceptos demasiado abstractos para aplicarlos a su vida cotidiana³³.

¿Cómo hacer entonces para que los EBDH puedan ser apropiados por parte de los sujetos de derechos? En este sentido varios autores (Cornwall y Nyamu-Musembi 2004; Gready y Ensor, 2005; Slim, 2002) coinciden en concebir a los derechos humanos como producto de las luchas sociales de los pueblos para acceder a recursos, conseguir ser escuchados y alcanzar la justicia social.

Por lo tanto, el enfoque basado en derechos humanos carecerá de sentido si no tiene el potencial de alcanzar una transformación positiva de las relaciones de poder entre los actores del desarrollo. Se debe considerar hasta qué punto estos enfoques permiten articular las prioridades y demandas de aquellos cuyas vidas están siendo afectadas, y también cómo estos enfoques afectan a las agencias de desarrollo, en el sentido de que se tornen más concientes de su rol y den respuesta a las inequidades de poder³⁴.

Establecer este lazo entre los derechos humanos reconocidos en el marco legal internacional y la realidad cotidiana de las personas y sus luchas por alcanzar una vida mejor es uno de los mayores desafíos de los EBDH. Por lo tanto, es clave

32 Andrea Cornwall y Celestine Nyamu-Musembi, *Putting the Rights-based ...Op.Cit.*, pp. 1415-1437; Laure-Hélène Piron, *Rights-based Approaches... Op.Cit.* y Peter Uvin, *On High Moral Ground...Op. Cit.*

33 Andrea Cornwall y Celestine Nyamu-Musembi, *Putting the Rights-based...Op.Cit.*, pp. 1415-1437 y P. Gready y J. Ensor, *Reinventing Development? Translating Rights-based Approaches from Theory into Practice*. Zed Books, London/New York, 2005.

34 Andrea Cornwall y Celestine Nyamu-Musembi, *Putting the Rights-based...Op.Cit.*, pp. 1415-1437.

tener en cuenta el contexto social, político y económico en el cuál estos derechos cobran sentido para las personas que van a ejercerlos.

Si bien los derechos humanos se basan en principios abstractos universales, su aplicación, interpretación y realización deben negociarse en el marco de un contexto específico, tomando en cuenta no sólo los cambios en leyes y políticas para mejorar el ejercicio de los derechos humanos, sino también los cambios en actitudes y valores³⁵.

Otro de los grandes desafíos de los EBDHs es establecer la rendición de cuentas por parte de todos los actores participantes en los procesos de desarrollo, incluyendo las agencias de cooperación y ONGs. Esto también implica un cambio de las relaciones de poder entre los donantes y las contrapartes, gobiernos y sociedades receptores de la ayuda al desarrollo.

En este sentido, si los actores del desarrollo se toman en serio los derechos humanos, el enfoque de derechos no puede limitarse a los proyectos... Si los donantes, sean gobiernos, ONGs u organizaciones internacionales, profesan su adhesión a los derechos humanos en sus metas de desarrollo, deben estar dispuestos a aplicar la agenda de derechos a sus propias acciones (hacia adentro) y a las inequidades generadas por la política económica a nivel global (hacia fuera)³⁶.

Al mismo tiempo, han aparecido advertencias sobre cómo debe producirse el cambio en las relaciones de poder en el marco de las relaciones Norte-Sur, enfocándose en los grupos en situación de mayor exclusión, dado que el poder también podría ser capturado por élites locales, reforzando los derechos de aquellos capaces de ejercerlos, o en otras palabras, de aquellos que ya tienen poder³⁷.

"Todavía hay un largo camino por delante hasta que este tipo de enfoques se conviertan en la norma", concluyen Alston y Robinson³⁸, quienes advierten que los enfoques sectoriales que está teniendo la ayuda al desarrollo van en contra de la visión holística y de interdependencia de derechos necesaria para la realización de los derechos humanos en el desarrollo.

35 P. Gready y J. Ensor, *Reinventing Development?...Op. Cit.*

36 Peter Uvin, *From the Right to Development...Op. Cit.*, pp. 597-606.

37 Philip Alston, "Ships Passing in the Night: The Current State of the Human Rights and Development Debate Seen through the Lens of the Millennium Development Goals" en *Human Rights Quarterly*, Vol. 27, No. 3 (Agosto 2005), pp. 755-829.

38 Philip Alston y Mary Robinson (eds.) *Human Rights and Development: Towards Mutual Reinforcement*, (OUP, 2005), p.3.

Los EBDH y el derecho al desarrollo ¿avance o retroceso?

La Declaración de Naciones Unidas sobre el Derecho al Desarrollo (1986) significó un importante hito en el proceso liderado por los países del Tercer Mundo para obtener una serie de reformas hacia un Nuevo Orden Económico Internacional (NOEI), cuya pretensión era ordenar las reglas de funcionamiento de la economía internacional.

El contexto político en el que se proclamó el derecho al desarrollo explica su dimensión global, que apunta a las inequidades entre Norte y Sur, subrayando la obligación colectiva de todos los Estados de crear condiciones internacionales justas y equitativas. Estos cuestionamientos a las relaciones entre países industrializados y subdesarrollados y a las reglas económicas, comerciales y financieras que permiten mantener el status quo internacional hizo que los países ricos no apoyaran esta declaración y procuraran que el derecho al desarrollo no llegara a ser legalmente vinculante bajo una convención o tratado, al considerar la ayuda al desarrollo como un acto discrecional y voluntario.

A partir de estos desacuerdos suscitados a raíz de la Declaración del Derecho al Desarrollo y su referencia a las inequidades globales, este derecho quedó marginado en los debates sobre el desarrollo sin ser retomado por los enfoques basados en derechos humanos³⁹.

Los EBDH y el derecho al desarrollo siguieron caminos separados, y el contenido de éste último fue profundizado por el Experto Independiente sobre el Derecho al Desarrollo, Arjun Sengupta (mandato de Naciones Unidas entre 1999 y 2004). Sengupta hizo especial hincapié en los titulares de obligaciones del derecho al desarrollo, a quienes identificó como el Estado y la comunidad internacional. En este sentido, consideró que "los programas que pretendan hacer efectivo el derecho al desarrollo tienen que concebirse de manera que las obligaciones que han de aceptar los países en desarrollo vayan acompañadas de otras obligaciones para la comunidad internacional"⁴⁰.

Esta posición contrasta nítidamente con los enfoques basados en derechos humanos adoptados por la mayoría de las agencias de desarrollo, las instituciones financieras internacionales y los donantes bilaterales, quienes tienen una visión in-

39 Andrea Cornwall y Celestine Nyamu-Musembi, *Putting the Rights-based...Op.Cit.*, pp. 1415-1437.

40 Arjun Sengupta, Experto Independiente de Naciones Unidas sobre el Derecho al Desarrollo, cuarto informe presentado ante la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas, doc. N° E/CN.4/2002/WG, Ginebra, 18-22 feb. 2002, par. 54.

strumental de los derechos humanos en lugar de considerar al desarrollo como un derecho en sí mismo⁴¹.

El derecho al desarrollo y el enfoque de la responsabilidad compartida por la comunidad internacional

Si bien los Estados nacionales tienen la obligación de garantizar el derecho al desarrollo de sus habitantes, en muchos casos los mismos Estados se ven limitados por el contexto global, donde las reglas de comercio internacional o las demandas de instituciones financieras internacionales para realizar reformas estructurales en sus economías les dificulta alcanzar esta meta⁴².

La Declaración sobre el Derecho al Desarrollo tiene en cuenta esta dimensión global al señalar que "(l)os Estados tienen el deber de adoptar, individual y colectivamente, medidas para formular políticas adecuadas de desarrollo internacional a fin de facilitar la plena realización del derecho al desarrollo" (Art. 4.1) y considera que "es indispensable una cooperación internacional eficaz para proporcionar a esos países (en desarrollo) los medios y las facilidades adecuados para fomentar su desarrollo global" (Art. 4.2).

Pese a que la cooperación al desarrollo todavía es considerada bajo una lógica de ayuda voluntaria en lugar de bajo una lógica de "responsabilidades compartidas" por la comunidad internacional, el encuadre dado por la Declaración del Derecho al Desarrollo ha permitido profundizar en las obligaciones de los distintos actores del desarrollo.

En este sentido, la "responsabilidad compartida" puede ser entendida desde una visión que permita analizar la responsabilidad de los países ricos en la creación de asimetrías económicas y de poder y evaluar el impacto de las políticas de cooperación internacional, las reglas de comercio internacional y su participación

41 E.S. Nwauche y J.C. Nwobike, "Implementación del Derecho al Desarrollo" en *Sur – Revista Internacional de Derechos Humanos*, volumen 2, 2005.

42 Víctor Abramovich, Pablo Ceriani Cernadas y Alejandro Morlachetti, *Working paper: The Rights of Children, Youth and Women in the Context of Migration. Conceptual Basis and Principles for Effective Policies with a Human Rights and Gender Based Approach*, UNICEF Division of Policy and Practice, 2011, disponible en http://www.unicef.org/socialpolicy/files/The_Rights_of_Children_Youth_and_Women_in_the_Context_of_Migration_FINAL.pdf y Sakiko Fukuda-Parr, "Millennium Development Goal 8: Indicators for International Human Rights Obligations?" en *Human Rights Quarterly* 28, Johns Hopkins University Press, pp. 966–997, 2006.

en las instituciones internacionales⁴³.

Desde el enfoque de "responsabilidad compartida" se pueden sacar dos conclusiones sobre las obligaciones de la comunidad internacional. La primera es la obligación de no dañar (do not harm) en base a sus acciones y políticas de desarrollo y la segunda es la obligación de cooperar en materia de ayuda al desarrollo.

La obligación negativa de no dañar implica que los Estados tienen la obligación de abstenerse de participar en un sistema internacional injusto cuando dicha participación ayude a producir o perpetuar peores condiciones para los pobres⁴⁴. Esto significa que si los Estados van a tomar seriamente su responsabilidad por el derecho al desarrollo, necesitarán prestar atención a los efectos sobre los derechos humanos de la cooperación al desarrollo, las reglas de comercio y las políticas de los organismos financieros internacionales⁴⁵.

La "responsabilidad compartida" también puede entenderse como una obligación positiva de los Estados de contribuir al desarrollo de los países más necesitados y de rendir cuentas sobre dicha obligación. Un avance en este sentido ha sido la meta 8 de los Objetivos del Milenio⁴⁶, al establecer acciones por parte de los países ricos en áreas como comercio, alivio de la deuda externa, transferencia tecnológica y ayuda al desarrollo, por lo que –pese a que los ODM no constituyen un instrumento legal vinculante– la meta 8 puede interpretarse como un marco de rendición de cuentas por parte de la comunidad internacional en material de desarrollo⁴⁷.

Una visión desde el Sur: el enfoque basado en los derechos humanos para las políticas públicas

En el marco de los debates sobre los EBDH, han surgido algunas voces representativas del Sur que consideran que el discurso de los derechos humanos y

43 Sigrun Skogly, *Beyond National Borders: States' Human Rights Obligations in their International Cooperation*; Antwerp, Intersentia, 2006 y Margot E. Salomon, "Legal Cosmopolitanism and the Normative Contribution of the Right to Development" en *Marks*, E. Stephen, editor, *Implementing the Right to Development: the role of International Law*, Friedrich-Ebert-Stiftung, Geneva Office, 2008.

44 Tomas Pooge, *World Poverty and Human Rights: Cosmopolitan Responsibilities and Reforms*, Polity Press, Cambridge, 2002.

45 Sigrun Skogly, *Beyond National Borders...Op. Cit.*

46 Para Fukuda-Parr, la meta 8 de los ODM es el desarrollo más significativo desde el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) porque concreta el principio de obligaciones internacionales del Estado en políticas específicas (Fukuda-Parr, 2006: 968).

47 Sakiko Fukuda-Parr, *Millennium Development Goal 8...Op. Cit.*, pp. 966–997.

la mayor apropiación y participación en la definición de las políticas de desarrollo por parte de los países receptores de la ayuda deberían traducirse en un enfoque basado en los derechos humanos para las políticas públicas, tanto a nivel de las estrategias nacionales de desarrollo como en la cooperación horizontal.

Este enfoque debería surgir a nivel local o nacional y no ser una respuesta a los dictados de los actores que tradicionalmente han definido las políticas de desarrollo. En este sentido, el representante indio ante la Asamblea General de Naciones Unidas, el parlamentario Jaipal Reddy⁴⁸, considera que “la salida de la opresión económica, política o social sólo puede ser sostenible cuando surge desde dentro de la sociedad y se encuentra en armonía con los valores y la cultura local”⁴⁹.

En el marco de una sesión en la Asamblea General de la ONU sobre la Primera Década de Naciones Unidas para la Erradicación de la Pobreza, Reddy señaló que los EBDH “buscan alcanzar el empoderamiento de las personas viviendo en la pobreza a través de la presión externa y se basan en el dogma de que todo lo que se necesita para la erradicación de la pobreza es el liderazgo y el ‘buen gobierno’... el enfoque subyacente es la superioridad moral del donante con respecto a lo que considera en el mejor interés de los países del Sur”⁵⁰.

Paralelamente a esta visión crítica sobre los EBDH impuestos desde arriba y tras casi dos décadas dominadas por las políticas económicas neoliberales, los países del Sur comienzan a objetar las concepciones sobre el desarrollo económico centradas en la preponderancia del mercado sobre el Estado, el desempeño económico y estabilidad macroeconómica, proponiéndose enfoques basados en la consecución de la equidad y propuestas ligadas al fortalecimiento de la noción de ciudadanía en el marco de las políticas de desarrollo.

Si bien los organismos financieros internacionales se hicieron eco de estas objeciones al modelo neoliberal, las políticas surgidas de lo que se conoce como el post-consenso de Washington –que incluye el enfoque de derechos en

48 Discurso del parlamentario Jaipal Reddy sobre el ítem 89 de la Agenda: Implementación de la Primera Década de Naciones Unidas para la Erradicación de la Pobreza en el Segundo Comité de la Sesión 57ª de la Asamblea General de la ONU, 30 de octubre 2002, disponible en <http://www.un.int/india/ind664.pdf>.

49 Andrea Cornwall y Celestine Nyamu-Musembi, *Putting the Rights-based...Op.Cit* p. 1420.

50 *Ibidem*, p. 1420.

las políticas sociales⁵¹- definen la necesidad de considerar derechos en el marco de prácticas focalizadas, en lugar de establecer políticas de corte universalista más acordes a los principios de derechos humanos. Asimismo, un enfoque basado en los derechos humanos en las políticas públicas no puede limitarse a incorporar un lenguaje de derechos o sostener que ciertos programas se inscriben en dirección a reconocer determinados derechos, ya que el uso de una retórica de derechos podrían generar expectativas que no sean satisfechas y el enfoque se vería vaciado de contenido⁵².

Teniendo en cuenta los desafíos que presenta para los países del Sur la incorporación de un enfoque de derechos humanos en sus políticas de desarrollo, vemos algunos avances en esta dirección. Por ejemplo, en el caso de Ecuador, su gobierno presentó el Plan Nacional de Desarrollo (2007-2010) y el Plan Nacional del Buen Vivir (2009-2013) donde se fija como objetivo el cumplimiento de los derechos humanos universales y la concepción andina del “buen vivir” se configura como una alternativa a la noción occidental de desarrollo (ver SENPLADES, 2007 y 2009)⁵³. También la Cooperación Sur-Sur (CSS) se está comenzando a plantear como instrumento para promover el fortalecimiento de las instituciones democráticas y los derechos ciudadanos, teniendo en cuenta las características de innovación, solidaridad y apropiación que conlleva la cooperación horizontal entre países del Sur Global. Por ejemplo, en el marco de procesos de integración regional, la creación del Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del Mercosur (IPPDH) ha propiciado una intensificación de las relaciones de cooperación política y social, a raíz de lo cual cobra relevancia la agenda y oferta de la CSS técnica en materia social que asigna un lugar destacado a la consolidación de la democracia y a la protección y promoción de los derechos humanos⁵⁴.

51 El argumento del Banco Mundial sobre el enfoque de derechos en las políticas sociales se encuentra en el documento *Realizing Rights through Social Guarantees: An Analysis of New Approaches to Social Policy in Latin America and South Africa*, World Bank, 2008.

52 Laura C. Pautassi, “Límites en la agenda de reformas sociales: el enfoque de derechos en la política pública”, en *Christian Courtis (comp.), Desde Otra Mirada: Textos de Teoría Crítica del Derecho*, Eudeba, Buenos Aires, 2009.

53 Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010 y Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2013, en <http://www.planificacion.gob.ec/?p=3085/planes> (2 de octubre 2012).

54 Paola Cymant, Paula Rodríguez Patrínós y Gino Pauselli, “Fortaleciendo la Institucionalidad Pública en Derechos Humanos. Experiencia de Cooperación Sur-Sur en el Mercosur”, ponencia presentada en el XV Encuentro de Latinoamericanistas Españoles “América Latina: la autonomía de una región”, 29, 30 de noviembre y 1 de diciembre de 2012, Madrid, España.

Por otro lado, el enfoque basado en los derechos humanos no debería ser exclusivo del Estado, ya que los movimientos sociales han tenido un rol central en los países del Sur en la promoción del mayor protagonismo ciudadano para disminuir la brecha entre el reconocimiento de los derechos y su ejercicio efectivo⁵⁵.

En el caso de América Latina, los movimientos sociales (como el Movimiento de los Sin Tierra en Brasil, Vía Campesina a nivel continental o los movimientos indígenas en países como Bolivia y Ecuador) han sabido integrar la incidencia política con acciones de movilización masiva y el trabajo en red, brindando nuevos significados a los derechos humanos ya reconocidos a nivel internacional y aportando en el reconocimiento de nuevos derechos como el derecho al agua, el derecho a la ciudad, el reconocimiento de la justicia comunitaria y la defensa de los recursos naturales en términos de derechos humanos, entre otros⁵⁶.

Conclusiones

El debate en torno a los EBDH ha levantado a la vez muchos entusiasmos y suspicacias, principalmente en el caso de los países del Sur, que temen que se trate de una nueva etiqueta para recetas ya conocidas que perpetúen las inequidades a nivel global. Sin embargo, la tendencia en pos de que los senderos del desarrollo y los derechos humanos se unan en lugar de bifurcarse puede ser alentadora si los enfoques de derechos humanos se convierten en una primera avanzada para un cambio sustancial en las prácticas y políticas del desarrollo.

No parecería que este cambio vaya a darse de forma radical, sino que sería paulatino y “desde dentro”. En este sentido tanto Uvin como Slim⁵⁷ comparten el análisis de que los EBDH podrían constituir un “caballo de Troya”, es decir que

55 Ludwig Guendel, “La encrucijada del enfoque de derechos: pensando y haciendo la política pública de otra manera”, Ponencia presentada al VIII Seminario de Formación en DESC “Una mirada a las políticas públicas desde los derechos humanos”, Quito, julio 2007 y Almir Pereira Junior, Jorge Romano, y Marta Antunes, “Rights and Citizenship in Brazil: The Challenges for Civil Society” en IDS Bulletin, vol. 36, núm. 1, IDS, Sussex, enero 2005.

56 Para ampliar en la relación entre derechos humanos y movimientos sociales tanto a nivel latinoamericano como a nivel global se recomienda: Jelin, Caggiano y Mombello, 2011; Petras y Veltmeyer, 2005; Boaventura de Sousa Santos y Rodríguez Garavito, 2007 y Sikkink y Keck 1998.

57 Hugo Slim, “A response to Peter Uvin. Making Moral Low Ground: Rights as the Struggle for Justice and the Abolition of Development”, Praxis, The Fletcher Journal of Development Studies, Volumen XVII, 2002.

los derechos humanos en el desarrollo impliquen obligaciones para los Estados que puedan ser exigidas y monitoreadas por la ciudadanía, tanto del Norte como del Sur.

Se ha recorrido un largo camino en la adopción de los EBDH pero sin embargo en la actualidad las limitaciones de estos enfoques son más visibles que nunca. Para lograr avances en la concreción de su efectiva incorporación, este artículo subraya las siguientes prioridades:

- Un avance en la rendición de cuentas, no sólo de los receptores de la ayuda hacia los donantes, sino también de estos últimos hacia los países destinatarios de la cooperación y hacia su propia ciudadanía.
- La comunidad internacional debería asumir sus obligaciones y la “responsabilidad compartida” para alcanzar los objetivos del desarrollo, no como un programa voluntario sino como titulares de obligaciones asignadas por el marco internacional de los derechos humanos.
- Los países del Sur deberían apropiarse del enfoque basado en los derechos humanos para definir sus propias políticas de desarrollo, teniendo en cuenta los estándares y principios internacionales de derechos humanos.
- Por último, y como señalamos anteriormente, el rol de los movimientos sociales es fundamental para traducir el lenguaje jurídico de los estándares internacionales de derechos humanos a las realidades cotidianas de las poblaciones más vulnerables.

La incorporación del EBDH en España: Situación, debates y desafíos.

Luis Acebal Monfort

Asociación Pro Derechos Humanos de España - APDHE

¿De dónde venía entonces España?

Derechos humanos y EBDH en los dos últimos Planes Directores de políticas de Cooperación

Escasez de conocimiento sobre derechos humanos

Generación de una oferta orientada a facilitar la incorporación del EBDH

Algunos debates surgidos ya en torno al EBDH

- Debate: ¿EBDH: pura teoría, utópica?
- Debate: EBDH y Enfoque de Género
- Debate: Enfoque Basado en Derechos (EBD) y Basado en Derechos Humanos (EBDH)

EBDH y políticas de cooperación internacional: cooperación descentralizada

Principales desafíos hacia el futuro del EBDH en nuestro país

- Voluntad política: se echa de menos
- El "paquete" de la política exterior
- El lastre del enfoque caritativo sobre necesidades
- Formación de capacidades

El EBDH no es solo "para los otros"

No había ningún español entre las personas que en mayo de 2003 se reunieron en Stamford (EE UU). Entre los presentes figuraban los representantes de 17 Agencias de las Naciones Unidas, junto con otros provenientes de las misiones ONU en 9 países. Participaban también testigos de algunas Agencias nacionales de Cooperación invitadas entre las ya algo avanzadas en el tema a debatir (Canadá, Reino Unido y Suecia). Se trataba de madurar lo estudiado en una primera convocatoria "Inter-Agencia" (Princeton, enero de 2001) y se alcanzó a formular, entre otros acuerdos, una "declaración de entendimiento común" sobre el *Enfoque Basado en Derechos Humanos* para la Cooperación para el Desarrollo (EBDH). Tal acuerdo, cuyos elementos esenciales quedaron reflejados en un breve anexo, ha adquirido un carácter histórico.

¿De dónde venía entonces España?

En la fecha del primer encuentro en Princeton, 2001, España estaba en trance de poner en fase operativa la Ley de Cooperación de 1998. El Consejo de Ministros acababa de aprobar el 24 de noviembre de 2000 el I Plan Director de la Cooperación Española, un Plan que ignoraba la Cumbre del Milenio del mes de septiembre anterior, preparada desde diciembre de 1998 por sucesivas resoluciones de la Asamblea General de la ONU. En cuanto a los derechos humanos dicho Plan contenía un par de menciones genéricas sobre su defensa junto con el apoyo al estado de derecho en una de seis prioridades sectoriales, titulada "participación, desarrollo institucional y buen gobierno". La omisión de referencia al Milenio no era un olvido, puesto que el Presidente Aznar acababa de intervenir personalmente en dicha Cumbre. Más bien se diría que el país se encontraba todavía "en otra onda".

Evidentemente los años 80 y casi todos los 90 habían sido los de la estructuración democrática autonómica del Estado y su "modernización" técnica y social. El país tuvo que pensar sobre todo en su recomposición. La búsqueda de presencia en el

1 La palabra "enfoque", generalizada por los traductores oficiales para el original inglés "approach" no satisface a todo el mundo. Tiende a estrechar el campo, mientras que *approach* sugiere mayor amplitud: es a la vez "acercamiento a", "vía de acceso a", "perspectiva sobre", aunque por supuesto también signifique "enfoque". Pero si alguien se deja arrastrar por una imagen fotográfica y encuentra a toda la cooperación como encerrada en los derechos humanos, que serían como un potente zoom limitador, estaría fomentando una deformación. Algunos hemos preferido hablar del EBDH como una "nueva mirada". Pero la lengua es un fenómeno colectivo, de modo que, como todos los documentos dicen "enfoque" en castellano, así lo nombraremos aquí.

concierto internacional tuvo como puntos fuertes la incorporación a las Comunidades Europeas y a la OTAN. Surgió también la iniciativa de las Cumbres Iberoamericanas (Guadalajara, 1991 y Madrid, 1992 en el "Quinto Centenario"), y en otro orden de cosas, en plan "puesta de largo", brillaron la Expo de Sevilla y la Olimpiada de Barcelona ambas en 1992. En los años siguientes a su ingreso España había atraído mucha atención en los medios europeos. En medios comunitarios se practicaba la moda de "siente Vd. un español a su mesa".

Pero recién pasados los "fastos del 92" una fuerte crisis económica, que explotaba en un "jueves negro" de mayo del mismo 1992, golpeó ya descaradamente a España en 1993².

Llegando ya al 2000 la Cooperación al Desarrollo aparecía como un nuevo deber que se podría afrontar. Dentro de tal Cooperación los derechos humanos se limitaban a las menciones retóricas en un estado que apenas acababa de abandonar la lista de países receptores. Esa era la tónica y ese el caldo de cultivo donde brotó la aún hoy vigente Ley de Cooperación de 1998, y amaneció la normativa autonómica (leyes de cooperación de Madrid -1999-, Aragón -2000-, Navarra y Cataluña -2001-). En cuanto a estrategias autonómicas de cooperación la primera formulación apareció en el Plan de Madrid 2001-2004.

Esta breve recapitulación viene al hilo para constatar la deficiencia (debilidad) de la Cooperación al Desarrollo en España a pesar de que el improvisado sistema español de cooperación en menos de 10 años había adquirido "creciente consolidación y madurez". Tal deficiencia, en palabras de José Antonio Alonso (2006) consistía en "su reducida base técnica, lo que se aprecia tanto en la fundamentación de sus intervenciones como en los niveles de preparación especializada de las instituciones (públicas y privadas) encargadas de su gestión"³.

2 No toca aquí detenerse en detalles de esta crisis. Basta recordar que los datos económicos de entonces se parecen a los actuales (24 % de desempleo, 5 trimestres consecutivos de crecimiento negativo, deuda agobiante, etc.) con la doble excepción de que la deuda era más verdaderamente pública y que fue posible realizar en 9 meses 3 devaluaciones para alcanzar otra situación en 1995-96.

3 José Antonio Alonso, "La Universidad como agente de cooperación al desarrollo: algunas consideraciones generales", en: Silvia Arias y Estefanía Molina (coords.), *Universidad y cooperación al desarrollo. Cuadernos solidarios, nº 1*. Madrid, Universidad Autónoma, 2006. p. 29-35

Derechos humanos y EBDH en los dos últimos Planes Directores de políticas de Cooperación

Por encima de esas deficiencias, y a pesar de la escasa preparación media en materia de derechos humanos, aparecieron estos con insistencia en el II Plan Director de la Política de Cooperación española 2005-2008; y dando un paso más se llegó ya a formular los términos básicos del EBDH en el III Plan 2009-2012. A partir de estas orientaciones muchas ONG, naturalmente no todas, se encontraron en estos años con la necesidad de hacer constar la aplicación de un enfoque de derechos humanos en los mismos formularios de solicitud para sus proyectos, cuando la real situación era que aún no disponían de suficiente información sobre el EBDH y menos aún habían podido asimilarlo en su contenido práctico para saber cómo aplicarlo en el proceso de diseño, evaluación y desarrollo de intervenciones y proyectos. Coincidió esta novedosa exigencia en años de fuerte incremento de los fondos, lo que para algunos reforzaba la urgencia de adquirir siquiera una suficiente información básica sobre el EBDH⁴. La necesidad de asistir a esta nueva demanda ha constituido un cierto reto para los núcleos, inicialmente reducidos, que a veces en solitario venían trabajando sobre el EBDH desde mediados de la década de los 2000.

Escasez de conocimiento sobre derechos humanos

El primer obstáculo encontrado a la hora de seguir la orientación del III Plan Director hacia el EBDH ha sido la insuficiencia de una formación específica sobre los derechos humanos existente en los medios de la Cooperación española, tanto oficiales (dada la cortedad numérica de los recursos humanos y la acelerada rotación de personal directivo y técnico) como responsables y cooperantes en diversas ONGD. Hubo numerosas y honrosas excepciones en ambos campos, pero los súbitos incrementos de la actividad y la insuficiente formación previa de la mayoría han contribuido a que la tónica general estuviera marcada por la desinformación en esta materia;

⁴ Este no es momento para debatir hasta qué punto el propio III Plan Director refleja una asimilación más o menos profunda de las exigencias reales del EBDH, más conocido y experimentado en algunas agencias de desarrollo de diversos países. El caso es que el III Plan presupone el EBDH, aunque sea con limitaciones. Vid. APDHE - RedEnderechos, Luis Acebal, (coord.), Celia Fernández Aller y Elena de Luis, *El enfoque basado en Derechos Humanos y las políticas de cooperación internacional. Análisis comparado con especial atención al caso español*. Madrid, RedEnderechos, 2011, p. 79-96.

situación lamentable, aunque no faltaban bases para haberla remediados.

En toda una reciente "batería de seminarios" sobre el EBDH ofrecidos en 8 CC AA españolas se programaron inicialmente dos versiones, una que incluía una introducción más básica y otra orientada hacia las herramientas prácticas de aplicación en proyectos. En las primeras versiones una mayoría considerable se inscribía para el seminario "práctico". El problema surgió cuando los profesores de este percibieron que la falta de conocimientos básicos en la mayoría de los asistentes lastraba el ritmo y eficacia del seminario, en perjuicio de la minoría dotada de mejor formación previa. Fue preciso rediseñar un único seminario integrado, dotado de una introducción que despejara dudas conceptuales sobre los derechos humanos, antes de acceder al contenido y objetivos básicos del EBDH.

Estas experiencias, fechadas todas en 2011, eran todavía coherentes con los resultados de la encuesta realizada por IPES-Elkartea a las ONGD presentes en la Comunidad Foral Navarra. En ella, entre otros, la pregunta "¿se ha identificado un concepto claro de derechos humanos?" obtiene respuesta negativa en el 65,2 % de los encuestados. En la misma investigación se consigna que los aspectos más problemáticos para tratar los derechos humanos de modo transversal en los proyectos eran, por este orden 1) la conceptualización de los derechos humanos, 2) la aplicación de indicadores cuantificables y 3) la evaluación tal y como exigen los formularios. ¡Y esto en Navarra, que está particularmente avanzada en esta cuestión!

⁵ A pesar de que la conjunción de los arts. 29.2 y 10.2 CE (sin olvidar el 96.1) parece estar imponiendo una educación general orientada al pleno desarrollo de la personalidad en el respeto de los derechos y libertades constitucionales, interpretados de acuerdo con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los demás tratados ratificados por España en dicha materia, hemos de reconocer que ningún Gobierno desde 1978 ha propuesto tal educación, ni primaria ni secundaria, entendida de acuerdo con los derechos humanos. Estos tampoco se tratan seriamente en la mayoría de las Facultades de Derecho y tampoco en las instituciones universitarias dedicadas a Pedagogía y Magisterio –como en su día demostró Amnistía Internacional–, o incluso en los nuevos másteres de formación de profesorado. Nadie puede ser tachado de culpable de su propio bajo conocimiento en materia de derechos humanos. Y quienes lo poseen alto suelen deberlo a sus activos intereses y compromiso personal. El Estado nada ha hecho. Ingresamos tarde en la ONU, la Dictadura rechazaba estos derechos, la democracia llegó entre ruido de sables, prisas de pactos de Moncloa y lavado nacional de cara. Las urgencias dirigieron la atención hacia la modernización técnica. El intento de educar con nociones éticas choca con la generalizada aversión de la masa celtibérica hacia las filosofías. Muchos pensaron que la religión "nacional" contenía en sí estos derechos sin querer ver que el Vaticano no ha querido ratificar la mayoría de los tratados de derechos humanos; tampoco preveían el vaciamiento de las iglesias, ni la presencia de otras varias religiones, ni el tranquilo asentamiento creciente del agnosticismo en la sociedad. El resultado es que como valor generalizado estamos adorando al becerro de oro, o mejor, como dice el teólogo Tamayo, al oro del becerro. De derechos humanos saben poco los españoles, si no se empeñaron personalmente en conocerlos.

⁶ IPES-ELKARTEA, *Las Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo en Navarra ante el Enfoque Basado en Derechos Humanos. Informe sociológico*, Pamplona (Navarra), 2008.

En efecto, la aparición del EBDH en el III Plan Director despertaba en las ONG dudas prácticas, cuyo orden lógico es impecable: 1) qué es esto del EBDH; 2) Cómo reflejarlo en la práctica; 3) Cómo pasar el examen de mi proyecto cumpliendo con lo que desea ver formulado el financiador. Estos interrogantes se planteaban por muchas partes, lo que despertaba entre las ONGD una nueva demanda de respuestas adecuadas.

Generación de una oferta orientada a facilitar la incorporación del EBDH

Afortunadamente en medios sensibilizados, aunque todavía muy minoritarios, se habían ido fraguando iniciativas progresivamente interconectadas. A partir de estas se ha generado una oferta, todavía insuficiente, pero relativamente completa en el sentido de ir incorporando los diferentes elementos que componen el EBDH en sus varias dimensiones. Promotores de la oferta han sido grupos universitarios y/o ONG, siempre desde iniciativas privadas, aunque muy a menudo patrocinadas por entidades públicas. Vamos a mencionar algunas de estas experiencias, por supuesto a título descriptivo sin la menor pretensión de ser exhaustivo.

Algunos expertos de nuestro país habían prestando atención a todo lo que se estaba cocinando en torno al desarrollo humano, desde la Declaración del Derecho al Desarrollo en 1986, el Informe PNUD 1990 sobre el desarrollo humano, hasta ya muy especialmente la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, Viena 1993, seguida del Informe PNUD 2000 que conecta directamente el derecho al desarrollo con los derechos humanos, ya puestos en valor en la reforma Annan de las Naciones Unidas (1997). Hemos dicho que entre los participantes en los dos talleres "Inter-agencia" antes citados (donde se acuñó la expresión "EBDH") no hubo españoles. Es más, la mayoría de los escasos representantes de países latinoamericanos fueron funcionarios, en general europeos, de oficinas-país de NNUU (Alto Comisionado o PNUD, casi siempre).

Pronto, tras Stamford 2003, la consultora ISI Argonauta (2004) abrió una línea de trabajo sobre el EBDH apoyada en el Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación (IUDC) de la Universidad Complutense (UCM) y el Instituto "Pensar" de

la Universidad Javeriana de Bogotá. En una primera fase (2005-2006) se elaboró una propuesta metodológica en forma de "Guía para la incorporación del EBDH en la gestión del ciclo de proyectos de cooperación", con apoyo de los Programas de Cooperación Universitaria de la AECID y la Fundación Carolina. En 2007 se realizó, con apoyo de la UCM a través de IUDC una validación⁷ de la propuesta de Guía en consulta con diversas ONG y departamentos universitarios (de España y Colombia), así como con la Asociación Pro Derechos Humanos de España (APDHE). Esta, como ONG de derechos humanos ya había realizado en 2006 un proyecto en cooperación con ACSUR-Las Segovias, lo que dio origen al libro "Derechos Humanos y Cooperación", publicado en 2007.

En un proceso paralelo, pero interrelacionado, ya desde 2004 se había iniciado en la Universidad Politécnica de Madrid (UPM) un curso sobre "TIC y Desarrollo Humano". Posteriormente, dentro de la Red Universitaria sobre Cooperación, iniciativa del Ayuntamiento de Madrid, se introdujo el proyecto de "Marco Teórico para la aplicación del EBDH" en la Cooperación, elaborado en cooperación con la UCM y coordinado desde la UPM; en él se incorporaron también la consultora "Promover", ISI Argonauta y el Instituto "Pensar" de la Javeriana de Bogotá. El proyecto obtuvo como premio su publicación. A su vez, de este proyecto se derivó la introducción del EBDH en el módulo de gestión de proyectos, dentro del Máster de Desarrollo Económico de la Universidad Carlos III de Madrid (UC3M).

En abril de 2008, organizadas por la APDHE e ISI Argonauta tuvieron lugar las I Jornadas Internacionales sobre el EBDH, que contaron con ponentes de Argentina, Brasil, Colombia⁸, España y Guatemala. A su final, las dos entidades convocantes anunciaron la iniciativa de crear una Red de entidades implicadas en el desarrollo teórico y práctico del EBDH, para la que ya se contaba con la adhesión del IUDC y de la productora audiovisual "100 Ojos Creación Audiovisual", que ya presentó allí dos documentales, sobre los derechos de adolescentes presos en Brasil y sobre jóvenes desplazados en Colombia.

Simultáneamente, y sin coordinación previa, el Centro de Estudios IPES-Elkartea, de Navarra, realizó un Seminario sobre "La Integración del EBDH en la

⁷ La guía fue editada en papel en 2008. El estudio de Alejandra Boni, Jordi Peris y Andrés Hueso, *Otra manera de concebir las intervenciones de codesarrollo: el enfoque basado en derechos humanos versa* sobre esta primera edición. En este capítulo daremos la referencia de su 2ª edición, que es una nueva redacción mejorada (más breve) tras la validación, editada en 2010, en el marco de las publicaciones de RedEnderechos.

⁸ Birgit Gerstenberg, experta alemana de la OACNUDH, que había participado en el taller de Stamford, 2003.

Cooperación Internacional para el Desarrollo y su estudio en Navarra”, patrocinado por el Gobierno de Navarra y la AECID. El Seminario se enmarcaba en la investigación del “Aula de Derechos Humanos” iniciada años antes en IPES, con la colaboración estable del grupo local de Pamplona de *Amnistía Internacional* y del *Instituto de Derechos Humanos de la Universidad de Deusto*.

La propuesta de creación de una Red fue madurando y se multiplicaron los contactos, buscando variedad de perfiles institucionales que pudiera enriquecer las investigaciones, debates y productos. En esa línea surgió la incorporación del Grupo de Estudios en Desarrollo, Cooperación y Ética (*GEDCE*) de la Universidad Politécnica de Valencia”, liderado por Alejandra Boni, quien ya había presentado una ponencia sobre el tema, conceptualizado como “ayuda inclusiva”, en el I Congreso sobre Cooperación (Valencia, diciembre, 2006).

También se sumaron al proyecto de Red dos ONGD, Intercambio y solidaridad (*InterRed*) e Iniciativas de Cooperación Internacional para el Desarrollo (*ICID*). Con estas 7 organizaciones la Red obtuvo apoyo para un proyecto global de 2 años de duración sobre el EBDH en el programa de fortalecimiento de redes de la AECID. Fue iniciado en noviembre de 2009, liderado por ICID e InterRed. Con el proyecto ya en marcha dos entidades más se incorporaron a la ya bautizada “*RedEnderechos*”: la citada IPES-Elkartea y la consultora especializada “*Dinamia*”. IPES ha realizado además otras actividades propias: Seminario Internacional “Derechos Humanos y Cooperación; una mirada crítica” (enero de 2010) y, más recientemente, el libro de Berraondo y Martínez de Bringas sobre el EBDH en las prácticas cotidianas. Igualmente IPES ha anunciado un curso largo on line de formación sobre el EBDH.

Los “productos” de la *RedEnderechos* son aportaciones específicas de sus diversos miembros y directos responsables, pero han sido todos revisados por el conjunto de la Red y han recibido observaciones y sugerencias de cambios antes de su publicación y difusión. En la lista adjunta aparecen casi todas estas aportaciones, junto con otras muchas, porque puede decirse que a partir de 2009 el EBDH comienza a tomar carta de ciudadanía, coincidiendo con su aparición explícita en el Plan Director 2009-2012.

Hay que señalar también la importante aportación de oferta formativa y de recursos de las universidades en todos estos trabajos, en ocasiones producidos en su propio medio, incluso en redes integradas por ellas mismas, y otras muchas veces en

debate y colaboración con otras entidades, muy frecuentemente ONG. En la lista de publicaciones que se adjunta al final de este artículo se refleja esta continua presencia universitaria.

Los apoyos financieros venían de las Administraciones, Central, Autonómicas, y en algún caso, municipales.

Algunos debates surgidos ya en torno al EBDH

En el momento de recepción de cualquier novedad es normal que su comprensión genere dificultades. Algunas de ellas se resuelven radicalmente con un rechazo de plano, pero la mayoría produce demanda de explicaciones o exigencia de aclaración, tanto más precisa cuanto mayor interés despierte la innovación de que se trate. Vamos, pues, a enumerar alguno de los debates sobre el EBDH presentes en nuestro país.

Debate: EBDH, ¿pura teoría utópica?

Se entiende bien que lo primero que ha surgido es un nuevo marco conceptual. Basta leer el “entendimiento común” del taller de Stamford para darse cuenta de que tras el primer reto para entenderlo viene otro, más peliagudo: el de aplicarlo. Difícil, tanto más, cuanto las herramientas de las políticas de desarrollo en boga están demasiado afectadas por el mapa mental (¡y no tan puramente mental!) “donante - receptor”.

Si la política de desarrollo se concentra sobre áreas de influencia político-económica del país “donante”, si la donación se mide exclusivamente en dinero, si no se posee evidencia sobre que no existe pobreza alguna que no lleve dentro –entre sus mismas causas– la falta de derechos, no se entenderá el EBDH⁹.

9 “Se trata [...] de derecho, y no de filantropía” escribía en 1795 un septuagenario *Immanuel Kant*. El derecho pertenece a la dignidad del ciudadano “receptor”, mientras que la filantropía nutre y adorna la buena conciencia de un “donante”, quizá consumidor ansioso de aspirina ética. Tras siglos de oír “hag el bien y no mires a quién”, ahora el EBDH exige comenzar mirando la dignidad de ese quién. Esta reflexión un poco psicologista se aplica en primer lugar a las mentes personales. Cuando se trata de las políticas de países enteros lo que predomina es el interés y el poder puros y duros, lo que ha conducido, desde la nunca extinguida etapa colonial a que sean los ricos quienes fabrican la pobreza de los pobres, aunque sea por métodos cada día más sofisticados. Vid. Gilbert Rist, *El desarrollo: historia de una creencia occidental*, Madrid, Catarata, 2002.

Dicho esto, es preciso pensar en los medios prácticos, en las herramientas de formulación. Y tienen razón quienes reclaman que, si estos medios no aparecen, el EBDH quedaría en una pura idea, en teoría coja.¹⁰

Por ello desde el principio quienes divulgan el EBDH se han ocupado de la práctica. Por una parte cuentan con trabajos de quienes han ido por delante en la aplicación, especialmente en Asia¹¹, y por otra han creado manuales o guías de evaluación, programación y gestión de proyectos. De estos temas se han publicado en España referencias de experiencias realizadas (InteRed) y primeros esfuerzos de creación de guías (*ISI Argonauta*), metodología (*Garapen Bidean*), y evaluación e indicadores (*ISI Argonauta* e *IPES Elkartea*). Todos sus autores desean que sus aportaciones sirvan para la práctica y que quienes se pongan a aplicarlas no oculten sus posibles observaciones críticas y sugerencias de mejora. Disponiendo de herramientas, la empresa no será tan utópica. Hasta aquí lo relacionado con los *proyectos* de cooperación.

La otra vertiente del debate es la referida a las políticas de cooperación. En este aspecto más bien se rehúye el debate. No nos resignamos a omitir una referencia al trabajo de HEGOA sobre la cooperación descentralizada, donde de modo bien moderado habla de "las tentaciones de algunos gobiernos [...] de utilizar la cooperación como instrumento para proyectarse hacia el exterior, en los planos económico, cultural o político, o como un simple medio para legitimarse ante sus propias sociedades". Esta tentación es tan fuerte, que la aceptación del EBDH a la hora de orientar a las ONGD no encuentra su correspondencia en la definición de la parte del león de las políticas de cooperación donde la AOD cedida a la ejecución de las ONGD resulta poco más que simbólica. Nadie cree que el Gobierno controle si se practica o no el EBDH en la administración de las sumas puestas en mano de los grandes agentes de la cooperación multilateral (ni siquiera las de la UE). Es más, la irrupción de grandes empresas españolas en el corro de ejecutores de cooperación española puede ser un nuevo campo de análisis donde además del EBDH tengamos que considerar la alternativa del principio de *do no harm* (no hacer daño). En tratándose de pueblos

10 Sin olvidar que una organización actora de la cooperación no puede ir encajando el EBDH proyecto a proyecto. Ya hemos significado que se aporta un "giro copernicano" en la misma concepción habitual de la cooperación, y este giro tiene que afectar a la cultura misma de las organizaciones, traducida en los sistemas de dirección y de participación de las personas, y de gestión de la calidad.

11 Documentos varios de NN UU (Alto Comisionado, UNICEF...), o también Appleyard, Child Rights Information Network, Peter Uvin, Jonsson, y otros, además de algunas experiencias españolas ya referidas por haber sido publicadas (vid. lista de obras). Nótese a efectos de lo que vendrá después, que un buen porcentaje de los primeros desarrollos del EBDH reposó sobre experiencias realizadas en países asiáticos, supuestamente bien ajenos a los valores occidentales.

indígenas esta cuestión se agudiza, y puede que no solo convenga pensar a menudo en la Declaración de 2007 de los Derechos de los Pueblos Indígenas y el Convenio nº 169 de la OIT, sino también en nuestra nueva legislación sobre responsabilidad penal de las personas jurídicas. Volveremos a esto sobre los desafíos.

Aunque estamos redactando este capítulo antes de conocer el nuevo Plan Director 2013-2017 (y ni siquiera su borrador) hay indicios suficientes para pensar que la presencia de los derechos humanos puede ser todavía más retórica que antes. Los anuncios de potenciación de los agentes privados, refiriéndose evidentemente a las empresas, sin duda grandes, atraídas por la desgravación fiscal, introducen interrogantes. Curiosamente se habla de introducir agentes privados como si las ONGD "de toda la vida" fuesen organismos públicos. La misma presencia de la defensa como asociada a la "imagen de España" en el contexto de la cooperación, así como la inversión extranjera o el comercio internacional nos hacen recordar la especie de "revolución cultural" en la cooperación alemana protagonizada por la irrupción del Partido Liberal por medio del Ministro *Niebel*, incluida la reestructuración del Ministerio alemán de Cooperación realizada por él a 1 de enero de 2011, justo al terminar el programa socialdemócrata 2008-2010¹².

Esto nos conduce a estimar en honor del realismo, que los derechos humanos, y quizá la mención ya oficialmente ortodoxa del EBDH, pueden subsistir en los

12 "La cooperación para el desarrollo beneficia no solo a los países receptores sino también a los donantes. Esto es particularmente importante en Alemania, como un país exportador. La cooperación crea 140,000 empleos en el país. Cada euro que se invierte en desarrollo implica una exportación de 1,8 euros. Además las políticas de desarrollo contribuyen a aumentar la estabilidad y la paz a nivel mundial. Por eso la política de cooperación queda imbuida a la vez de nuestros valores y de nuestros intereses". Vid. El documento oficial: *BMZ Federal Ministry for Economic Cooperation and Development* (2011), p. 2. Queda claro lo de los intereses, pero uno quisiera ver más detallados los "valores". De modo más directo e interpersonal el Ministro Niebel recorre reuniones de empresarios alemanes de élite transmitiendo el mensaje de que "un componente importante de la política alemana para el desarrollo consiste en crear condiciones generales para las inversiones privadas". ¿Va esto sin más a favor de las personas humanas, o se oculta detrás el sencillo fomento de la economía exterior? Es un interrogante que por ejemplo planteaban en un informe confidencial a la ONU el profesor *Walter Eberlei*, de Düsseldorf, así como las ONGD *Terre des Hommes* o *Welthungerhilfe* (Lucha mundial contra el hambre): "Si la cooperación sirve solo o sobre todo al fomento de la exportación de las empresas alemanas, esto hay que rechazarlo". Vid. *Lissy Kaufmann*, "Mehr deutsche Firmen. Niebelsidee von Entwicklungshilfe", *Der Tagesspiegel Politik*, 06.01.2011, (Más Firmas alemanas. La idea de Niebel sobre la cooperación al desarrollo). Una paradoja del caso viene dada por el modo como la política liberal incrementa los beneficios utilizando la AOD como una verdadera subvención pública para inversiones, cuya rentabilidad para las empresas y para Alemania airean documentos oficiales tales como el citado al inicio de esta nota. Independientemente de la retórica que pueda expresarse más tarde, han sonado algunos compases de esta melodía ya desde la comparecencia del Ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación en el Congreso el 14 de marzo de este año 2012.

ejes de la cooperación oficial, aunque sin superar demasiado el tono retórico¹³. La visión filantrópica muy mezclada con los intereses geopolíticos tiene visos de prolongarse con firmeza. Sobre esto formularemos otro desafío actual. Pero eso no necesariamente significará que el margen (¡recortado!) de la cooperación por vía de ONGD deje de permitir un reforzamiento del EBDH y su práctica en lo que ellas tienen de actores cualitativamente importantes. Toda esta evolución también podrá dar pie a una multiplicación de las denuncias que surgirán de la sociedad civil contra violaciones de derechos que ya se están cometiendo y se cometerán, bajo capa de ayuda, contra los pueblos indígenas, sobre todo latinoamericanos. En definitiva: es utópico esperar del EBDH un giro en la gran política española, pero nada utópica la posibilidad de aplicarlo en los proyectos que cada uno enfoca.

Debate: EBDH y Enfoque de Género

En alguna parte se ha considerado que el EBDH contiene la perspectiva más amplia y que el enfoque de género es solo una parte que resulta englobada por el primero. Esta perspectiva ha surgido en el caso de algunas personas más especializadas en los derechos humanos y se formularía más o menos así: la CEDAW es una convención, y el conjunto de todos los tratados de derechos humanos abarca más que la CEDAW, a la vez que la comprende. Quien dice "derechos humanos" ya implica *automáticamente* la cuestión de género. La visión "holística" propia del EBDH lo garantizaría así.

En un extremo opuesto, aunque mucho más minoritario, se encontrarían quienes teniendo bien asumida la perspectiva de género se diría que no la han asimilado en relación con los derechos, ajenos a la formación y mentalidad de algunas personas. En ese sentido, asumida la perspectiva de Género se haría superflua toda inmersión en el complejo campo de los derechos.

Con todos los respetos, la primera visión podría ser tachada de cierto legalismo. La segunda de cierto fundamentalismo¹⁴. Puede ser útil aquí trasladar aquí

¹³ Laura-Helena Piron describe con justeza el sofisma en que se apoya esta retórica: "toda ayuda, por definición, contribuye a la realización de los derechos humanos". Ella cita como ejemplo al Banco Mundial. Nosotros podríamos hablar de los "Planes de Desarrollo" españoles de los años 60, donde la difusión de refrigeradoras, pequeños automóviles y demás permitió taponar la ausencia de otros derechos a ojos del paciente pueblo español. Tan paciente que, después de haber gritado algunos por las calles en los años 70, exigiendo derechos más que neveras, ahora parece que la mayoría ha olvidado casi todo lo que entonces pasó.

¹⁴ Atreuyéndonos a una arriesgada simplificación, tan peligrosa como cualquier otra, se podría decir que la primera visión es más frecuente en otros países europeos que en España (como pudimos experimentar algunos organizadores del pasado encuentro de ciudadanos europeos con

una observación de Boaventura de Sousa Santos, que él refiere a la relación entre las grandes culturas, a propósito precisamente de la dignidad y los derechos humanos. "El reconocimiento de la incompletud y debilidad recíprocas es una condición *sine qua non* para un diálogo intercultural". Él se está refiriendo al abismo entre cultura occidental e islámica, por ejemplo. ¡Cuánto más se aplicará lo mismo entre los dos lados de la pequeña zanja que puede separar a quien no ve más que los derechos y quien solo quiere ver la cuestión del género!¹⁵

La perspectiva hoy dominante, apoyada por la mayoría de autores, zanja este debate con claridad: los enfoques de género y de derechos humanos van integrados: uno no se entiende sin el otro. ¿Por qué?

En primer lugar, no hay en el mundo población alguna donde la cuestión de género no se presente. Imposible tratar de igualdad al margen de esto. Lo mismo ocurre con la libertad y en el terreno cultural.

Hay un segundo aspecto: a veces se malentiende que los mismos derechos humanos son los de toda persona. Algunos podrían creer que los derechos de las personas con discapacidad son distintos de los derechos de las demás personas, o paralelamente los de los indígenas, o los de los niños, etc... Sería un error: los derechos humanos son los de toda persona y la evolución y desarrollo de diversos tratados, de aparente contenido específico, lo único que especifica es por qué camino se consigue que a las mujeres, los discapacitados, los indígenas, los niños, etc., es decir a cualesquiera individuos y grupos vulnerables por una u otra causa de hecho, se les reconozcan los mismos derechos inherentes a toda persona, cuando en la situación real de la sociedad ellos encuentran específicos problemas para disfrutar de tal reconocimiento.

A nadie extraña, pues, que en los principios básicos del EBDH se incluya una prioridad hacia los grupos vulnerables allá donde el enfoque se aplica. Pues bien, la cuestión de género tiene desgraciadamente la misma universalidad real que se atribuye a los derechos humanos en general. No queda más solución que la integración de ambos enfoques en cualquier intervención. La aplicación, v. gr. a los in-

ocasión de la Presidencia española (Málaga, 2010-), y que con la segunda puede suceder al revés, dado el mayor avance de nuestra conciencia sobre las cuestiones de género y nuestra inferior media de formación en derechos humanos.

¹⁵ Dicho sea de paso, es bien recomendable la lectura del trabajo de Sousa Santos "Hacia una concepción multicultural de los Derechos Humanos", publicado en la revista *El otro derecho*, 28, julio 2002, ILSA, Bogotá. Resulta simbólico entazarlo en una página islámica: http://www.webislam.com/articulos/36912-hacia_una_concepcion_multicultural_de_los_derechos_humanos.html

dígenas, sería obligada en regiones donde está presente una marginación indígena. En cambio, la cuestión de género se plantea de manera universal¹⁶. Esta universalidad de la cuestión de género es de momento la más evidente. Otra cosa es el progresivo caminar hasta que reconozcamos un rango generalista similar a los derechos relativos al medio ambiente o más allá, y “para nota”, a la denuncia universal del neocolonialismo financiero ¡con tal que entre unos y otros no fueren primero la aniquilación del mismo planeta en que se asienta toda la humanidad!

Debate: Enfoque Basado en Derechos (EBD) y Enfoque Basado en Derechos Humanos (EBDH)

En algunos lugares se emplea la expresión “enfoque de derechos” (EBD) prescindiendo del adjetivo “humanos”. Esta omisión despierta las inquietudes de algunos. En sí se trata de un debate de escasa importancia, pues reina el entendimiento entre quienes usan uno y otro término en medio de nosotros, pero vale la pena dedicarle unas palabras, al menos con el propósito de relajar dichas inquietudes.

La entidad que entre nosotros más ha insistido en esta distinción es el GED-CE. En su perspectiva, el EBDH

“parte del carácter obligatorio del régimen internacional de los derechos humanos y se focaliza en las obligaciones de los estados para asegurar los estándares de los instrumentos legales. Por el contrario, [...] los EBD se habrían generado con frecuencia para apoyar a la ciudadanía en ganar voz y demandar sus derechos. Estos enfoques se han llevado a la práctica por los movimientos sociales, como el movimiento de las mujeres y los movimientos campesinos de los sin tierra”. El EBDH “es fuerte en su compromiso hacia la universalidad y la legitimidad de la legislación de los derechos humanos” y “se focaliza en la mejora de los gobiernos de garantizar

¹⁶ En varias de las obras de autores españoles que referimos en este capítulo se trata detalladamente esta integración de los dos enfoques. Por lo demás el breve capítulo 4 de Elena de Luis Romero, en la obra colectiva coordinada por Elvira Vargas y Hilda Gambara, explica con exactitud la evolución desde la perspectiva “Mujeres en Desarrollo” (MED) a la de “Género en Desarrollo” (GED) puesta en evidencia en Beijing. Típica de lo segundo es la implicación general y la necesaria participación del hombre en el proceso de empoderamiento de la mujer. Cuando en nuestro país crece la criminal violencia masculina no basta la explicación de que ahora nos cuentan lo que antes se callaba. O quizá suceda que tan excesivo número de crímenes exprese la resistencia bruta de ciertos hombres contra la presión social para que acepten el empoderamiento exigido por la igualdad y participen en él. Desarrollar la ética del cuidado junto a la de la justicia, no una al margen de la otra, son empresas en marcha hacia la madurez moral tanto del varón como de la mujer.

los derechos. Además, fortalece las sinergias entre el marco legal de los derechos humanos y el desarrollo, y clarifica la naturaleza de los esfuerzos globales”. “Una de sus mayores dificultades es su abstracción y, por ello, es difícil [de] aplicar por las personas que trabajan en los niveles “micro” y “meso”; otra dificultad es que se centra en el estado, lo que hace difícil que sea aplicado en entornos en los cuales las estructuras son frágiles o no existen”¹⁷.

Lo que en realidad subyace al recorte del adjetivo “humanos” es la presunción de que el EBDH es proclive, según por ejemplo Piron, a una visión legalista, de algún modo obsesionada por la aplicación de la letra de los instrumentos internacionales. Frente a ella el EBD “a secas” reivindica una posición más directamente socio-política, centrada en las dinámicas de empoderamiento reivindicativo, que se ocupan de cuestiones de poder.

En cuanto a los movimientos sociales y al problema de centrarse en el Estado, también es útil volver a De Sousa Santos, quien ha desarrollado mucho la tensión entre emancipación y regulación. Llegados a esta última, dice él, “en lugar de un armonioso desarrollo de los tres principios de regulación –el Estado, el mercado y la comunidad– hemos presenciado, en general, el desarrollo excesivo del principio del mercado en detrimento tanto del principio del Estado como del de la comunidad”. Quizá estemos ahora más necesitados de dirigir la atención hacia ese otro principio, dado que “en la época actual de capitalismo desorganizado, el pilar de la regulación ha sido objeto de un desarrollo desequilibrado, orientado al mercado”¹⁸.

Desde la perspectiva del EBDH se invocan varios argumentos: el primero y principal es que el legalismo es una deformación de cualquier aplicación jurídica y no un defecto exclusivo, y menos aún automático, de la defensa de derechos humanos. Siempre podrá invocarse lo de *Summum ius, summa iniuria*,¹⁹ aforismo latino que alude al peligro de que el rigor legalista sea causa de injusticia.

¹⁷ Vid. RedEnDerechos - GEDCE, Conceptos e implicaciones de la incorporación del Enfoque Basado en Derechos en organizaciones de desarrollo. A propósito de los movimientos sociales, es interesante IUDC - Enara Echart Muñoz, *Movimientos sociales y relaciones internacionales: la irrupción de un nuevo actor*, Madrid, Catarata, 2008, p. 318.

¹⁸ Vid. Boaventura de Sousa Santos, *Sociología jurídica crítica. Para un nuevo sentido común del derecho*. Trotta / ILSA, Madrid / Bogotá, 2009, p. 39.

¹⁹ Cicerón (De Officiis, I, 10) ejemplifica así esa máxima: “...como aquel general que, habiendo pactado con los enemigos treguas por treinta días, talaba por las noches los campos, porque las treguas se habían pactado de días y no de noches”.

Un segundo argumento es que ¿de dónde han surgido los derechos humanos si no es de los movimientos y las pugnas históricas que han logrado su reconocimiento? Este resulta de procesos históricos, de carácter social y político, altamente dinámicos y nada abstractos²⁰.

Pero hay que admitir en todo caso que en determinados países el sistema internacional de derechos humanos puede presentarse como algo muy ajeno a la cultura local (o a la norma nacional) y como un vehículo de presión occidental. En estas situaciones de hecho resulta elemental la búsqueda modesta de apoyos locales cultural y socialmente verosímiles para legitimar procesos de participación, empoderamiento, reconocimiento de dignidad, en definitiva, avanzar en la más viable y fiel traducción de los valores básicos de derechos humanos sin caer en nominalismos baratos. En este orden de cosas vale el hablar de EBD.

Pero de todos modos se debe evitar el caer en pretendidas “adaptaciones” de los derechos humanos que más bien se desvían en el sentido “occidental” (neoliberal), como casos en que el EBD se ha usado para fomentar la “participación” en términos de ahorro de costes, es un ejemplo. Si se sigue hablando de derechos hay que precaverse de que los “humanos” puedan ser adaptados en realidades concretas, pero no sustituidos por cualesquiera otros, asumidos de modo acrítico e interesado.

Debe aclararse que absolutamente nadie sostiene que un EBD esté “contra” el EBDH, sino que lo necesita, de modo que el EBDH bien entendido es una referencia legitimadora de cualquier política de cooperación con EBD. Tampoco parece asumible que la poda del adjetivo “humanos” vaya a ser la garantía de auténticas prácticas de inclusión, empoderamiento, movimiento de abajo arriba, creación de capacidades, rendición de cuentas por parte de cualesquiera actores, etc.. Es más, cuantos se han formado en la corriente que deriva de los sucesivos entendimientos “inter Agencia” ya han aprendido todos esos conceptos como genuinos componentes de un proceso de aplicación del EBDH, con H mayúscula.

²⁰ Irene Rodríguez Mangano y Carlos Teijo se plantean, en su artículo introductorio al número 23 de la Revista Española de Desarrollo y Cooperación, p.14, el caso en que los órganos internacionales “no han delimitado todavía con precisión el contenido de algunos derechos y de las correlativas obligaciones que generan”. Serán casos, dicen, en que un “acervo doctrinal continúa infrutilizado en el discurso reivindicativo sobre desarrollo”. En efecto, la situación de derechos todavía no plenamente establecidos es normal y corriente, y en el avance hacia ellos juega su papel el discurso reivindicativo. Derechos ambientales, avances para la formulación de Declaraciones en forma de tratados vinculantes, entradas en vigor de estos, etc. todos estos procesos se mueven a caballo de la reivindicación social y política. ¿Se convertirán en legalistas los que han luchado por el protocolo de la tortura al día siguiente de haberlo conseguido?

Amnistía Internacional publicó en mayo, 2010, un informe-resumen de las aportaciones de un taller realizado por el Equipo de Participación, Poder y Cambio Social del Instituto de Estudios de Desarrollo (IDS) de la Universidad de Sussex. Se trataba de pasar revista a una amplia serie de estudios sobre Participación activa y otros temas relacionados con la cooperación. El informe, original de André Ling, contó con aportaciones de expertos conocidos, como Rosemary McGee²¹, John Gaventa y María Pantazidou. Pues bien, en esta documentación “que no necesariamente refleja las opiniones de Amnistía Internacional” se formulan los siguientes principios de los enfoques basados en derechos para el desarrollo:

“Un enfoque ampliamente basado en derechos humanos y desarrollo acentúa la importancia del proceso en la realización de los derechos. Los cinco elementos del marco del PANEL usados por las organizaciones de las Naciones Unidas y crecientemente adoptados por las comisiones nacionales de derechos humanos y las organizaciones de desarrollo internacional son:

- Participación.
- Accountability de los titulares de obligaciones y deberes de los titulares de derechos.
- No discriminación / inclusión.
- Empoderamiento.
- Conexiones con los estándares de derechos humanos”.

Los cuatro primeros principios entran de lleno en la interpretación del EBDH, desde que se acuñó su nombre. Cabría todavía insistir sobre las capacidades. En todo caso, asegurados los cuatro iniciales, no se prescinde de los estándares de derechos humanos internacionales, para que el desarrollo siga relacionado con ellos.

²¹ Rosemary McGee es una experta internacional que ha desempeñado un papel de cierta importancia en la recepción del EBDH (incluidos los EBD) en España, aportando sus conocimientos por ejemplo en el País Vasco, Valencia y Madrid. Pueden verse en vídeo algunas de sus intervenciones en el GEDCE, en <http://politube.upu.es/play.php?uid=4942> y <http://politube.upu.es/play.php?uid=4943>. En la segunda de ellas se extiende sobre la relación EBDH / EBD.

En cuanto a España el problema no llega a estos matices. Parece situarse primeramente en cuál es la medida en que los derechos están efectivamente presentes en las estrategias, políticas, e incluso en los métodos de trabajo y organización de los promotores de la cooperación, central o descentralizada, al igual que todos los demás actores de su realización en y desde nuestro país. Ahí nos duele, para empezar.

EBDH y políticas de cooperación internacional: cooperación descentralizada

Sobre los Planes Directores (II y III) ya se han consignado algunos detalles relativos al EBDH, que como tal aparece ya mencionado en el tercero. En relación con la política estatal ya hemos formulado algunas recomendaciones en otro lugar²² y sobre las expectativas acabamos de expresar algunos presentimientos.

Queda decir algo sobre la cooperación descentralizada. Nos atenderemos a las informaciones que hemos podido recolectar en consultas personales y en diversos documentos, impresos en papel o colgados en la Red. En no pocos casos hemos encontrado alusiones a los derechos humanos que sin embargo, salvo mejor opinión, no parecen superar el umbral de las ópticas asistenciales, sin asomos de perspectiva propia del EBDH. E incluso en varios se puede apreciar que el concepto mismo del EBDH no es conocido, aunque de derechos humanos se habla por doquier. Por otro lado, el que en una Comunidad exista un programa de formación en cooperación donde interviene algún profesor que divulga el EBDH no puede interpretarse como expresión de una política explícita de esa Autonomía, decidida a implantar el EBDH. Y por último en más de una ocasión el lector crítico podrá descubrir nuestra propia ignorancia.

En materia de formación sobre el EBDH se han referido algunas actividades en Andalucía, Castilla León, Castilla La Mancha, Euskadi, Extremadura, Galicia, Madrid, Navarra, Valencia, apoyadas en Institutos y centros de estudio, en ONG individuales o en sus Coordinadoras. Nos referiremos ahora a varias CC AA españolas, reconociendo la fragilidad de tener como apoyo principal sus Leyes o Planes de Cooperación, dada la dificultad de acceder a desgloses sobre los enfoques prácticos de los programas y proyectos que se realizan. No es frecuente encontrar información muy detallada sobre estos contenidos, aunque en este punto algunos sean excepción.

²² Vid. <http://www.redenderechos.org/webdau/publico/analisispoliticasw2.pdf>

Destaca de modo notable el más reciente Plan Director de Navarra 2011-2014²³, que plantea de modo directo el EBDH. Es característica su atención a la coordinación de la cooperación descentralizada, hacia arriba con el Plan Director estatal y las orientaciones del "Consenso Europeo sobre Desarrollo"²⁴. Y, hacia abajo, con las políticas y prácticas de cooperación municipales. Es más, el Plan navarro dedica un verdadero estudio al análisis de la misión y responsabilidades de la cooperación descentralizada, no solo viendo su coordinación posible hacia arriba y abajo, sino en la horizontal de las diferentes CC AA españolas, concretando la necesaria base en el principio de subsidiariedad, así como en la "cooperación-proceso" frente a la tradicional "cooperación-proyecto". No es extraño que el Gobierno navarro destaque por su atención a la estructura y desarrollo de la cooperación descentralizada, visto que su gasto planificado per cápita en cooperación (€35,05 por habitante) es con mucha diferencia el más alto no solo respecto a las demás CC AA, sino también a la media de Ayuda Oficial Española, que alcanzó € 13,87 per cápita (apenas un 40 % de la de Navarra). Otro aspecto interesante del Plan navarro aparece en la aportación de una bibliografía de referencia para quienes lo manejan. Allí incluye un trabajo firmado por Mikel Berraondo desde IPES Elkartea, cuya referencia se suministra más adelante. La idea de aportar asesoramiento a la Comunidad Autónoma desde una ONG resulta atractiva, incluso al margen de que la Comunidad la solicite²⁵. Por último, en Navarra y en contradicción con la tónica mencionada, el Plan Director incluye tres anexos de información detallada con desgloses cuantitativos anuales 2007-2010 sobre la distribución de la AOD del Gobierno de Navarra por países, por sectores y por entidades.

El Plan Director de Cooperación al Desarrollo 2009-2011²⁶ de Euskadi integra con funciones convergentes a las tres Diputaciones Forales. Contiene una clara apertura transversal a los derechos humanos y dentro de ella insiste extraordinariamente en el enfoque de género, así como también en la educación para el desarrollo. Esta constituye un habitual punto fuerte de la cooperación descentralizada,

²³ BON nº 46, 14-Abr-2010 (Vid también BOE nº 128, 26-May-2010).

²⁴ Diario Oficial de la UE, C/46/1-19, de 24.2.2006).

²⁵ Véase el caso de Amnistía Internacional en Castilla-León, animando ciertos aspectos del borrador de programación regional 2010 y aportando sugerencias de mejora: http://www.es.amnesty.org/uploads/media/Informe_04.pdf

²⁶ Diputación Foral de Álava, Diputación Foral de Bizkaia y Diputación Foral de Gipuzkoa, *Plan Director de Cooperación al Desarrollo 2009-2011*, p. 78.

no solo por la mayor cercanía del destinatario y conocimiento de sus características culturales inmediatas, sino también, en casos como el de España, donde, por estar transferidas las competencias de educación resulta mucho más fácil el encuadrar en marcos escolares muchas actividades y proyectos de educación para el desarrollo. En qué medida en nuestra EpD entren los valores y principios del EBDH lo dirá el avance de su manejo entre expertos en cooperación locales o regionales. Estos procederán normalmente de las ONG o universidades de la zona. Varias de estas entidades son citadas en este estudio y sus actuaciones aparecen reseñadas.

También vale la pena citar la Estrategia de Cooperación de Asturias, de 2009, así como su Plan Director de Cooperación al Desarrollo 2009-2012, publicado por la Agencia de Cooperación al Desarrollo del Principado de Asturias, y el Código Ético de Conducta de la Cooperación Asturiana (2010)²⁷. Este último se declara de observancia obligatoria para todos los públicos o privados que la Ley de Cooperación del Principado (2006) define como "Agentes de la Cooperación". Los documentos poseen formato bilingüe, castellano - bable. El plan incorpora el EBDH, incluidos párrafos íntegros de Stamford 2003 y el código ético plantea una suerte de "entendimiento común" de valores y conceptos relativos al desarrollo, con una visión avanzada de los derechos.

El Plan Andaluz de Cooperación para el Desarrollo (2008-2011) es un documento amplio cuyo eje más original es el partir de la referencia al desarrollo vivido por Andalucía como el activo más específico y el valor añadido que puede aportar la cooperación andaluza a los países en vías de desarrollo. Esta posibilidad de aportar la experiencia del propio desarrollo es otra característica típica de la cooperación descentralizada. En el Plan Andaluz los derechos humanos aparecen un poco por todas partes, aunque no se hace patente un enfoque específico para situarlos, aparte de su designación como tercera de las ocho líneas prioritarias del Plan. Menos aparentemente centrada en experiencia propia se encuentra la estructura sólida y articulada del Plan Director de Cooperación 2010-2013 de Sevilla²⁸, que menciona menos veces los derechos humanos, pero revela criterios sistemáticos más próximos a la aplicación de un EBDH.

El II Plan Director 2008-2011 de La Rioja²⁹ concede importancia muy marcada a los derechos humanos. Subraya además un par de aspectos particulares y complementarios: uno es el de la persona como punto de partida y sujeto de los derechos; el otro es el aspecto cultural y el respeto de la diversidad. Ambos reunidos pueden entenderse como una orientación hacia la participación de los sujetos de derechos situados en sus propios entornos culturales. Es oportuno, pues en el EBDH a veces se sospecha que al hablar algunos de "titulares o sujetos de derechos" quizá inconscientemente estén "empaquetándolos" con pérdida del sentido de la persona en sí misma, del titular individual de los derechos, que lo es desde su situación muy concreta. Un famoso juez brasileño, Antonio Cançado Trindade ha tratado este tema rompiendo prejuicios estatistas infiltrados en el derecho internacional y reivindicando la participación de cada persona: la personalidad jurídica internacional del ser humano. Y esto lo ha hecho en consideración, por ejemplo, de los derechos del niño³⁰. El Plan de La Rioja se formula de modo acertado en estos aspectos.

El Plan Director de Aragón 2008-2011³¹ recoge la defensa de los derechos humanos como su cuarta prioridad horizontal, detrás de la lucha contra la pobreza, la promoción de la igualdad entre mujeres y hombres, y el medio ambiente. Al definir estas cuatro prioridades se inspira explícitamente en las del II Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008. Respecto de los derechos humanos se recuerda que estos constitúan ya una prioridad sectorial en la Ley 10/2000 de Cooperación para el Desarrollo, de Aragón. De acuerdo con esta Ley el Plan Director debe resultar de un proceso participativo, y así es cada vez. En este II Plan la defensa de los derechos humanos se relaciona directamente con la "cultura de la paz" y superación de conflictos. De modo general más que en la promoción se insiste en la defensa y respeto de los derechos, especialmente relacionada con la democracia. La Comunidad de Aragón ha publicado en diciembre de 2010 una Evaluación Intermedia de este II Plan 2008-2011 con detalle de resultados claramente satisfactorios.

27 Gobierno del Principáu d'Asturies, *Estratexa asturiana de drechos humanos pa la cooperación al desarrollu*, Ed. Agencia Asturiana de Cooperación al Desarrollo, 2009, p. 64. Los tres en http://www.codopa.org/u_portal/apartados/pl_basica.asp?te=219

28 Junta de Gobierno de la Ciudad de Sevilla, Plan Director 2010-2013, de la *Delegación de Cooperación al Desarrollo*, Boletín Oficial de la Provincia de Sevilla, nº 12, martes 18 de mayo de 2010, p. 36-50.

29 http://www.larioja.org/upload/documents/495054_segundo_plan_cooperacion.pdf

30 No en vano entre los pioneros históricos del EBDH se han situado UNICEF, Save the Children, Child Rights Information Network como ya hemos notado. Vid: <http://www.iin.oea.org/Opinion%20consultiva%20uoto%20Cancado%20Trindade.pdf>

31 Cortes de Aragón, *Plan Director de la Cooperación Aragonesa para el Desarrollo*, p. 53.

Principales desafíos hacia el futuro del EBDH en nuestro país

No son pocos desafíos, si se trata de sacar adelante algo tan nuevo en medio de una crisis histórica de la economía y la sociedad. Una consideración general tanto más necesaria cuanto más olvidada es que asuntos como el establecimiento mundial de una cooperación internacional que haga honor al EBDH es un proceso digno de medirse en siglos. Desde el principio de la humanidad ha ido cuajando una larga aventura que desembocó en 1948. Solo 64 años después quedan muchísimos retos por resolver. Será preciso irlos abordando, pero no nos impacientemos: se trata solo de aportar algo que otros y otras puedan heredar.

Consideremos, pues, algunos, solo algunos, de esos retos.

Voluntad política: se echa de menos

Con frecuencia los políticos quieren entender que, cuando son criticados por esto, se les está acusando de mala voluntad. No es así, aunque a veces pueda suceder. Lo que se denuncia de hecho es la falta de voluntad, la abulia política, disfrazada de ultra-posibilismo que se pliega sistemáticamente a otros poderes, para empezar económicos; pero también políticos, en la medida en que se acepta demasiado deprisa la voluntad política de otros, sea por su totalitarismo inflexible (generalmente en países socios), sea por su desmedida influencia fáctica en el sistema de relaciones internacionales (generalmente en países líderes). La resultante es un marco político de debilidad y sumisión. Sumisión a Guinea en Guinea, sumisión a China en los negocios. Y en uno y otro caso, los derechos humanos son una palabra dicha entre dientes para cumplir un rito poco significativo.

En definitiva, la falta de voluntad política en materia de derechos humanos consiste simplemente en que estos no son lo que importa.

Cuando se reclama esta voluntad, de nuevo se malinterpreta la pretensión, como si se estuviera pidiendo al político que se lance a la cueva de los leones. Tampoco es eso. Lo que configura la voluntad política que reclaman los derechos humanos es que estos verdaderamente importen, que en ellos esté puesta la mira a plazo corto, medio o largo, y que esta no se abandone. Otra cosa será por qué caminos, por qué desvíos provisionales sea necesario avanzar. La incidencia política consiste en saber

recordar todo el tiempo que uno va a donde va y que lo hace por pasos sucesivos y coherentes. Tan idiota es la condicionalidad radical como la radical incondicionalidad.

Entonces resulta que la voluntad política implica un esfuerzo continuado, un ir buscando siempre lo que de verdad importa y dejarlo ver a cada paso, con esa famosa transparencia, que también se echa de menos. Hablamos constantemente de las "agendas" de aquí y allá, pero lo que sobra es la "agenda oculta de todos los días", los fondos ocultos, los negocios que infringen el *do no harm*, la mentira retórica cotidiana, etc.

Toda la cooperación internacional está inficionada por los que dicen que quieren lo que no quieren. Quien ha navegado a vela sabe qué cosa es la ceñida que se te impone cuando tu destino se sitúa en contra del viento: hay que ir comiéndole terreno al aire y zigzaguear en repiquetes sucesivos, justo para llegar a donde quieres, y todos ven que sabes adónde vas. Si solo sabes navegar viento en popa tu rumbo variará con los vientos, nadie podrá saber adónde te diriges, ni tú mismo³².

EBDH implica que la realización práctica de los derechos es lo que más importa. Con ellos en ejercicio no hay pobreza, ni injusticia, ni guerra... "Falta de voluntad política" sugiere que en realidad no es eso lo que más importa de verdad.

Pero el problema no afecta solamente a los políticos de aquí y allá. También concierne a las políticas de las organizaciones de cooperación, partes o contrapartes, las que sean. A sus incidencias y demás relaciones con la autoridad, propia y extraña. A su atención a los elementos cualitativos del proceso con EBDH: es más fácil cumplir sin más con especificaciones técnicas en forma y plazo, funcionar como una ingeniería de proyectos llave en mano: se programa, se hace, se cumple, se entrega. Pero ¿hemos tocado un derecho? ¿resulta inseparable de otro u otros, en los que permanecen problemas? ¿los llamados "beneficiarios" están en condiciones prácticas de ejercer ese derecho sin los otros conexos? ¿tienen para ello la necesaria información y libertad? ¿subsisten las causas que impedían el disfrute del derecho? También una ONG a quien estas preguntas no interesen puede padecer por falta de su propia voluntad política.

³² Ahora es mayoritaria en todos los sondeos la opinión de que nuestro líder político de turno no tiene programa pensado, sino que "va improvisando". Quizá no nos merezcamos otros líderes mejores, si no sabemos escogerlos.

El “paquete” de la política exterior

Es evidente que las delegaciones diplomáticas en el exterior tienen que prestar servicio y ayuda a los nacionales que residen o pasan por el país en cuestión. Una política exterior con EBDH no puede apoyar sistemáticamente las infracciones e incluso importantes violaciones de derechos humanos que sus nacionales puedan cometer en el territorio donde ejerce la representación. Es más, si esas violaciones suceden, la Embajada debe informar cuidadosamente del asunto a sus superiores.

Se visita a un español preso en el país X, y se le facilita un abogado si lo necesita de verdad. Pero no se clama a los cuatro vientos que como es español lleva carnet de héroe y su puesta en prisión es una injusta ofensa a nuestra amada patria por parte de un Gobierno extranjero que nos traiciona. Esto es populismo barato, y preocupa que tenga éxito en nuestro país. Más lógico sería interesarse discretamente por saber lo que ha pasado, y si el recluso español se ha pagado ya un buen abogado, dejar que le defienda.

Es un ejemplo. Hay otros. Cuando la CONGDE reclama que del presupuesto de defensa se retiren partidas para la cooperación, la respuesta es que ese presupuesto está comprometido para pagar lo que se debe por anteriores compras de material bélico. Entonces el camino que queda es combatir el paro consiguiendo grandes contratos de venta de armamento. También hemos cedido territorio para el escudo anti-misiles, porque nos lo ha pedido quien puede. El montaje creará algunos puestos, aunque con ello tengamos en casa un objetivo militar de guerra cósmica. Claro que para esto no hacía falta permiso de la Junta de Andalucía. No es como el cementerio nuclear, que se puede ubicar de acuerdo con un ayuntamiento. Todo esto son hechos, casos. ¡Ojalá alguien demuestre que carecemos de la correcta información! Pero es bueno saber en qué paquetes de política exterior se puede embalar el EBDH. Saberlo, solo eso. ¿No es un desafío?

El lastre del enfoque caritativo sobre necesidades

El Observatorio de Responsabilidad Social Corporativa ha publicado hace un par de años los resultados de una encuesta que valora la responsabilidad social de las empresas españolas en América Latina³³. De las entrevistas y del cuestionario

se desprende en esta encuesta la idea de que en los cinco países estudiados el compromiso con la responsabilidad social por parte de empresas españolas se percibe como avanzado pero con falta de aplicación práctica, se critica por incipiente, más ligada a la filantropía, al asistencialismo y poco pro-activa. Si bien se identifica a España como un país avanzado en temas de responsabilidad social, no se percibe que las prácticas de las empresas en América Latina, sobre todo en sus modelos de gestión, se apliquen en los países analizados. Las empresas españolas no son valoradas como líderes en temas de responsabilidad social. Hay, pues, un predominio de acciones de filantropía que tienen componentes que contribuyen a mejorar la imagen social de las empresas.

También en los proyectos de cooperación este enfoque más paternalista y su carga afectiva puede persistir a pesar de la aparición del EBDH, e incluso a veces conserva dimensiones excesivas, con una llamativa capacidad de confusión vestida de “realismo”. Si no tienes pan ni escuela, vengo y te doy pan e instrucción³⁴. A falta de una eficiente educación para el desarrollo los donativos fluyen conmovidos sin cuestionar la perspectiva. En publicidad, para conmover al personal a veces se explota una sistemática imagen de miseria, a costa de la dignidad y talla humana de quienes reciben la ayuda. Se “vende” publicitariamente el desastre que sufren allá lejos unos seres humanos, olvidando que merecen otra consideración, que tienen sentimientos profundos y que saben portarse con dignidad. Atender al miserable con bienes materiales es una empresa que brilla más redentora que arrimarse a su hombro para que exija lo que se le debe. ¡Qué fácil mirar desde arriba a aquel a quien la vida no ha regalado nuestra suerte! Y frente a la mentalidad caritativa y limosnera, bien difundida por “portavoces autorizados” poco pueden hacer los más impecables seminarios de educación para el desarrollo. Reproducimos aquí dos elocuentes párrafos del *Código Ético de Conducta del Principado de Asturias*.

Pautas comunicativas, publicidad y uso de imágenes

La comunicación es, para los Agentes de Cooperación en Asturias, un instrumento de sensibilización y educación para el desarrollo con el que promover la toma de conciencia sobre los problemas del desarrollo, el conocimiento y la comprensión de las.

³³ Véase el texto íntegro del estudio, referido concretamente a las empresas que actúan en Argentina, Brasil, Chile, México y Perú, en: http://www.observatoriorisc.org/images/stories/audio/Proyectos/Valoracion.RSC.Emp.Esp.Am.Lat.informe_completo.pdf

³⁴ Cómo se encuentre un disfrute participativo de los derechos a la alimentación o a la educación y qué formas de incidencia política son necesarias para conseguirlo, eso para muchos “queda fuera del campo técnico de ejecución del proyecto”. La foto del niño hambriento transmite el sentido de la acción ante quienes la patrocinarán, y ya está.

causas del empobrecimiento y sus posibles soluciones. La interdependencia de todos los pueblos del planeta y la necesaria reciprocidad para un conocimiento mutuo y el respeto por las diferentes culturas permiten aumentar la voluntad de participación ciudadana en los procesos de cooperación para el desarrollo, fomentando el debate público necesario para impulsar políticas correctas de cooperación intensificando la solidaridad entre el Norte y el Sur y luchando para cambiar las estructuras vigentes.

Los Agentes de Cooperación en Asturias promoverán y aportarán en la medida de sus posibilidades una información real y completa que permita una toma de conciencia de los límites de nuestro propio sistema y de la necesidad de un desarrollo más universal, respetuoso de la justicia social, de la paz y del medio ambiente. Ofreceremos una información verídica, objetiva, respetando, no solo el valor humano de las personas representadas, sino también la inteligencia de los ciudadanos y ciudadanas y, consecuentemente, procuraremos y facilitaremos el acceso directo a los medios de comunicación social de nuestro entorno de los colectivos y de las organizaciones que representan los intereses y las visiones de las comunidades y pueblos del Sur.

Que los pobres sean producto de los ricos y la pobreza sea imposible allá donde se protejan plenamente los derechos de quienes los ejercen individual y colectivamente, ahí está el secreto de un sumario cuya tapa pocos se atreven a levantar.

Cuando uno sostiene este lenguaje surge la más frecuente e irritada objeción: "¡pero a ti no te importa el problema del hambre!! ¡Déjate de ideas y ayúdanos para hacer que estos hambrientos coman!"

Es posible que no sepamos explicarnos: nunca se pretende suprimir la ayuda, sino completar su sentido final. ¿O es posible que muchos ignoren qué es el ejercicio de los derechos. ¿O será que da miedo incitar a la reivindicación? ¿O se trata del temor al conflicto con el político de turno? ¿O incluso de evitar conflictos dentro de la organización cooperante? ¿Todavía creen algunos de "los nuestros" que la paz es ausencia de conflicto y no su superación?

Formación de capacidades

Continuando en la misma dirección, observemos que a veces se quiere manejar a las personas, consideradas como "tontos razonables" los cuales, una vez que

algo ha despertado su egoísmo, se lanzarán infaliblemente a por ello. Amartya Sen se ha hartado de denunciar esa concepción de la persona, que muchos economistas y políticos profesan, asimilando al ser humano con los perritos de Pavlov. Esa visión conductista merece duro rechazo. Se trata de que alguien tenga información (que implica formación de competencias básicas) y se sitúe en condiciones de libertad para comportarse, para definir qué clase de egoísmo va a ejercer. En estas condiciones tendrá capacidad para decidir y, por lo tanto, participar. Los favorecidos en la cooperación necesitan ser capaces de tomar decisiones, confrontar distintas razones y motivos, ejercer su libre responsabilidad. Sin esta básica libertad democrática de movimientos el desarrollo nunca será tal ni existirá una verdadera ciudadanía capaz de participar y discernir sobre la transparencia u opacidad de una buena o mala gobernanza.

También hemos de volver de nuevo a la formación de capacidades en nuestras propias organizaciones y agencias, que necesitan formación en derechos humanos, comprensión de enfoques interdisciplinarios, madurez democrática y clima interno suficientemente relajado. Necesitan tener una estrategia compartida por sus miembros. Toda estrategia se adapta a los lugares y momentos, y sobre todo a las particularidades culturales del lugar donde actúa, lo que exige capacidad de análisis del terreno, cultura de consensos internos, poco toque de corneta. Este es otro campo para formar capacidades.

El EBDH no es solo "para los otros"

Por último, el EBDH es un método de aproximación, análisis, medida y acción basado en derechos de general aplicación, también en nuestra propia casa. El EBDH nació dedicado específicamente a la cooperación internacional. Así fue, pero nadie piense que esa "base" solo se aplica a los países en vías de desarrollo. La incidencia política se debe ejercer aquí, igual que la reivindicación de los derechos y denuncia de sus violaciones. Si el EBDH se ha ido asentando entre nosotros, tendremos que verlo actuar en casa propia, en campos de la democracia, la cultura, el varón y la mujer, la religión y la laicidad, los derechos económicos y sociales, la vivienda, la educación, la salud, el medio ambiente, el trabajo, los derechos sexuales y reproductivos, la justicia y la vida entera del país. El EBDH es de útil y necesaria aplicación en España, y en Europa. Quien no lo tenga asumido aquí, mal lo llevará por esos mundos. Nadie da lo que no tiene, dijo el sabio.

Algunas publicaciones sobre el EBDH 2004 - 2012³⁵

Algunas publicaciones impresas:

ACSUR - APDHE, VV.AA. *Derechos Humanos y Desarrollo: Justicia Universal. El caso latinoamericano*, Barcelona, Icaria-Antrazyt, 2007, p. 190.

Amnistía Internacional, *Combatiendo la Exclusión: Por qué los Derechos Humanos son Esenciales para los ODM*, Sur, Revista Internacional de Derechos Humanos, nº 12, junio 2010, p. 57-82.

Amnistía Internacional - Sección española, *Voces contra el olvido: La respuesta de la política exterior española a los abusos de derechos humanos en el mundo*, Madrid, abril 2011, p.140.

APDHE - ISI Argonauta, “Enfoque basado en derechos humanos y cooperación internacional para el desarrollo: Documentos para el debate”, I Jornadas Internacionales, Madrid, 2008, p. 64. http://www.redenderechos.org/webdau/publico/jornadas_lisi_apdh.pdf.

Mikel Berraondo, *Derechos humanos y cooperación internacional al desarrollo: la confluencia necesaria de conceptos y prácticas*, Pamplona, IPES Elkartea, 2009, p. 75. Citado, con enlace, en *La bibliografía del Plan Director de Navarra 2011-2014*. <http://derechoshumanosycooperacion.org/pdf/cyd-12-propuesta.pdf>

Alejandra Boni, “Las propuestas del enfoque de la ayuda inclusiva. Revisando el poder y las relaciones del sistema de cooperación internacional”, Valencia, Congreso sobre Cooperación, 2006, p. 17.

DGPOLDE – David Martín Castro, *Estrategia de la Cooperación Española con los pueblos indígenas*, Madrid, 2007, p. 86. Contiene numerosas referencias a los derechos humanos (transversalidad) y enfoque de género.

Celia Fernández Aller, (coord.), *Marco teórico para la aplicación del enfoque basado en derechos humanos en la cooperación para el desarrollo*, Madrid, Catarata, 2009, p. 246.

Celia Fernández Aller, y Susana Toledano, “Enfoque de derechos humanos en la cooperación al desarrollo: el caso de la Universidad”, *Actas del II Congreso Internacional de Cooperación al Desarrollo y Solidaridad. XV Jornadas de Cooperación Internacional y Solidaridad Democracia, Derechos Humanos y Desarrollo, Facultad de Ciencias Jurídicas y Económicas Universitat Jaume I de Castelló, 24 y 25 de noviembre de 2011, Castellón, 2012, p. 7.*

Celia Fernández Aller y Elena De Luis Romero, “Enfoque basado en derechos humanos y Universidad”, *Barcelona, Actas del Congreso de Universidad y Cooperación para el Desarrollo, 2008.*

Garapen Bidean - Arantza Chacón, Bernardo García y Josu Oskoz, *Guía metodológica para la incorporación de los derechos humanos en la cooperación al desarrollo*, Vitoria Gasteiz, Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco, 2009, p. 116.

HEGOA - Koldo Unceta (Dir.), *La Cooperación al Desarrollo descentralizada: una propuesta metodológica para su análisis y evaluación*, Bilbao, Donostia - San Sebastián, Vitoria - Gasteiz, Ed. Universidad del País Vasco - HEGOA, 2011, p. 130. http://publ.hegoa.efaber.net/assets/pdfs/261/Cooperacion_al_Desarrollo_Descentralizada_Investigacion.pdf?1316169244..

InteRed - Isabel Pedragueta y Ana Arancibia (coords.), *Experiencias en evaluación e intervención de proyectos con infancia en situación de riesgo social desde un Enfoque de Derechos Humanos*, Madrid, marzo de 2010, p. 97. *Experiencias en R.D. del Congo, Rep. Dominicana y Guatemala.*

Intermón Oxfam - Paola Cymment, “Introducción al enfoque de derechos humanos en el desarrollo: guía conceptual y de recursos para utilizar los derechos humanos en las acciones de desarrollo de Intermón Oxfam”, *Cuaderno temático para el cambio, nº 1*, Barcelona, 2007, p. 32. http://www.redenderechos.org/webdau/publico/cuaderno_intermon.pdf.

Intermón Oxfam – Gabriel Pons, “El Enfoque de medios de vida sostenibles: Principios y herramientas para analizar y definir estrategias de intervención en Justicia Económica”, *Cuaderno temático para el cambio, nº 2*, Barcelona, 2008, p. 44.

IPES Elkartea - Aula de Derechos Humanos, *La integración del Enfoque de Derechos Humanos en la Cooperación Internacional para el Desarrollo y su estudio en Navarra*, Pamplona (Navarra), 2008, p. 184.

IPES Elkartea - Aula de Derechos Humanos, *Derechos Humanos y Cooperación: Una mirada crítica*, Seminario Internacional. Pamplona (Navarra), 2010, p. 248. <http://derechoshumanosycooperacion.org/critica-y-practicas/paneles/>

IPES Elkartea - Mikel Berraondo, y Asier Martínez de Bringas, *La integración del Enfoque Basado en Derechos Humanos en las prácticas cotidianas: repensar hoy y hablar del mañana*, Pamplona (Navarra), 2011, p. 252.

ISF y UNESCO Etchea - Dalla Torre, Elena De Luis Romero y Celia Fernández, *Una experiencia de trabajo para la defensa del derecho humano al agua y saneamiento en Nicaragua, con Enfoque basado en derechos*, junio 2010.

IUDC - Marta Carballo de la Riva (coord.), *Género y Desarrollo: el camino hacia la equidad*, Madrid, Catarata, 2006.

IUDC, “Derechos Humanos y Desarrollo”, *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, nº. 23, monográfico, Madrid, Invierno 2009, p. 192.

³⁵ Se cita en primer lugar el marco institucional, cuando existe, y luego la autoría personal de cada obra. No se incluyen referencias a documentos internacionales o extranjeros que son de abundante utilización en los trabajos de difusión del EBDH en nuestro país.

IUDC - Rosa de la Fuente (coord.), *Los nuevos agentes en la cooperación internacional: el papel de los gobiernos locales y regionales*, Madrid, Catarata, 2010, p. 230.

Irene López Méndez, "Género en la agenda internacional del desarrollo: un enfoque de derechos humanos", *Revista Académica de Relaciones Internacionales*, Núm. 2 Junio 2005, Madrid, UAM-AEDRI, p. 36. <http://www.mediterraneas.org/IMG/pdf/cooperacion.pdf>.

Marta Martínez Muñoz, "Metodología de Programas desde un Enfoque de Derechos: Superando viejos estilos en la programación" Seminario Internacional Infancia y Drogas: La infancia es un presente que busca futuro, Antigua-Guatemala, RIOD-Nodo Centro, Junio de 2004, p. 38. http://www.ministeriodesalud.go.cr/gestores_en_salud/derechos%20humanos/infancia/prograenfoqderech.pdf.

Beatriz Martínez Ríos, *Pobreza, discapacidad y derechos humanos: aproximación a los costes extraordinarios de la discapacidad y su contribución a la pobreza desde un enfoque basado en los derechos humanos*, Madrid, Ediciones Cinca, Colección Convención ONU, nº 4, abril 2011, p. 278.

ONGAWA, *Ingeniería para el Desarrollo Humano y UNESCO Etxea, Derecho humano al agua y saneamiento: Enfoque de derechos, equidad de género y medición del progreso*, Madrid, 2012, p.102 http://ongawa.org/wup/agua/files/2012/03/Libro-4-Derecho-al-agua-y-saneam_baja.pdf.

RedEnderechos, *Por una cooperación con derechos humanos, folleto de introducción al EBDH*, Madrid, 2010. <http://www.redenderechos.org/web/ebdh/para-empezar>.

RedEnderechos - APDHE Luis Acebal (coord.), *El enfoque basado en Derechos Humanos y las políticas de cooperación internacional: análisis comparado con especial atención al caso español*, Madrid, 2011, p. 108. <http://www.redenderechos.org/webdau/publico/analisis-politicaw2.pdf>.

RedEnderechos - Equipo de ISI Argonauta, *El enfoque basado en Derechos Humanos: Evaluación e Indicadores*, Madrid, 2011, p. 72. http://www.redenderechos.org/webdau/publico/evaluacionEBDH_final.pdf.

RedEnderechos - GEDCE - Sergio Belda, Alejandra Boni, Jordi Peris, "Conceptos e implicaciones de la incorporación del Enfoque Basado en Derechos en organizaciones de desarrollo", *Cuadernos de investigación en procesos de desarrollo*, nº 7, p. 46, Universidad Politécnica de Valencia. http://masterdesarrollo.upv.es/mppd/index.php?option=com_wrapper&view=wrapper&Itemid=28.

RedEnderechos - GEDCE - Alejandra Boni, Jordi Peris y Andrés Hueso, "Otra manera de concebir las intervenciones de desarrollo: el enfoque basado en derechos humanos", en Joan Lacomba y Fernando Falomir, (Eds.), *De las migraciones como problema a las migraciones como oportunidad*, Madrid, Catarata, 2010, p. 411-34. Este capítulo contiene análisis sobre

las experiencias de UNICEF, Intermón-Oxfam, Action Aid Internacional, ISI Argonauta, Save the Children y Cooperación Social Universitaria.

RedEnderechos - ISI Argonauta - IUDC.UCM, *Guía para la incorporación del enfoque basado en derechos humanos en las intervenciones de cooperación para el desarrollo*, 2ª ed., Madrid, 2010, p. 56. http://www.redenderechos.org/webdau/publico/guia_isi_abril_2010.pdf.

RedEnderechos - ISI Argonauta (coord.), "El Enfoque basado en Derechos Humanos: nueva mirada a la cooperación. Construcción de ciudadanía y de voluntad política. Documentos para el debate", *II Jornadas Internacionales*, Madrid, 2010, p. 88. <http://www.redenderechos.org/webdau/publico/redenderechosjornadasw.pdf>.

RedEnderechos - ISI Argonauta (coord.), "Eficacia del desarrollo y enfoque basado en derechos humanos en la cooperación. Por una cooperación con derechos humanos. Documentos para el debate". *III Jornadas Internacionales*, Madrid, mayo de 2012. Ed. agosto, 2012, p. 60.

Red Universitaria de Investigación en Cooperación para el Desarrollo (programa patrocinado por el Ayuntamiento de Madrid), *Enfoque basado en derechos humanos: Hacia un cambio en las Políticas de Cooperación para el Desarrollo*, Madrid, 2009, p. 8.

Elvia Vargas, y Hilda Gambará (coords.), *Evaluación del grado de sensibilidad frente al enfoque de derechos humanos y la perspectiva de género*, Madrid, Catarata, 2012, p. 158.

Algunas referencias audiovisuales:

RedEnderechos - 100 Ojos, *Raíces Robadas, Documental y materiales didácticos sobre el desplazamiento forzado en Colombia. Experiencias de participación juvenil*, Materiales didácticos a cargo de En Babia Comunicación, Fundación InteRed, 100 Ojos Creación Audiovisual, ISI Argonauta, Madrid, 2009. http://old.humana.tv/video_raices_robadas.

RedEnderechos - 100 Ojos, *Enfoque Basado en Derechos Humanos; una nueva mirada*, Madrid, 2010, Vídeo de introducción al EBDH, incluyendo entrevistas a ponentes de las I Jornadas Internacionales.

RedEnderechos - ISI Argonauta, *Educación para el Desarrollo con Enfoque de Derechos Humanos: Material audiovisual y guía para la formación*, Madrid, 2011. Contiene 3 discos con diversas Unidades didácticas sobre la educación para el desarrollo con EBDH, y cuestionarios apoyados sobre 3 documentales: 1) Joao Vítor, derecho a ser niño (sobre adolescentes presos en Brasil, producido por 100 Ojos, 2006); 2) Defender un derecho significa defenderlos todos (recorrido por la historia de la lucha por una sociedad incluyente, colaboración con la organización dominicana "Red de Voluntarios de Amigos siempre Amigos"); y 3) Hip-hop. juventud y política (entrevista con Nico López, de la organización "Raíces Conexión Colombia", con imágenes de 100 Ojos - Raíces Robadas).

Algunos enlaces en Internet:

Amnistía Internacional, *No más violencia contra las mujeres: Cómo utilizar el derecho penal internacional para impulsar reformas legislativas que incorporen la perspectiva de género*, Guía práctica. Mayo de 2005. <http://www.amnesty.org/es/library/info/IOR40/007/2005>

Hilda Gambara, Eluía Vargas Trujillo y Ana del Río, *Medición del Grado de Sensibilidad frente al Enfoque Basado en Derechos Humanos y la Perspectiva de Género en Intervenciones Psicosociales Measurement of Sensibility towards Human Rights Based Approach and Gender Perspective in Psychosocial Interventions*, Colegio Oficial de Psicólogos de Madrid, "Psychosocial Intervention", Vol. XX, No. X, 2012. Online first: <http://dx.doi.org/10.5093/in2012u21n1a8>. Vid también: <http://www.copmadrid.org/webcopm/publicaciones/social/inFO2012u21n1a8.pdf>.

Felipe Gómez Isa, "Obligaciones transnacionales en el campo de los derechos económicos, sociales y culturales", *Revista electrónica de estudios internacionales*, nº 18, diciembre, 2009, p.30. <http://www.reei.org/index.php/revista/num18/articulos/obligaciones-transnacionales-campo-derechos-economicos-sociales-culturales> (visitado 09.05-2012).

IPES-Elkartea, *Las Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo en Navarra ante el Enfoque Basado en Derechos Humanos. Informe sociológico*, Pamplona (Navarra), 2008. <http://derechoshumanosycooperacion.org/pdf/cyd-10-informe-sociologico.pdf>.

IPES-Elkartea - Almacén Navarra, *Programa para la implementación de los derechos de los pueblos indígenas, Argentina, Ecuador, Colombia, Bolivia, Paraguay y Panamá (2009-2012)*. <http://www.ipesderechoshumanos.org/accion/implementacion-derechos-pueblos-indigenas/>. Vid. también vídeo construcción presa Charco de la Pava: <http://www.ipesderechoshumanos.org/accion/implementacion-derechos-pueblos-indigenas/resultados/>

RedEnDerechos - ISI Argonauta, *Portal en Internet con biblioteca de documentos y audiovisuales referidos al EBDH, consultas sobre el tema, etc.* <http://www.redenderechos.org>.

Búsquense también las páginas web de todas las entidades citadas en este capítulo.

Actividades de formación:

AIETI, *Cursos-taller sobre Metodología participativa para diagnósticos de culturas y género desde un enfoque basado en derechos*, Barcelona, y el segundo en Sevilla, mayo de 2012. <http://www.canalsolidario.org/noticia/metodologia-participativa-para-diagnosticos-de-culturas-y-genero-desde-un-enfoque-basado-en-derechos/29332>

Cruz Roja de Madrid, *Programa de cursos sobre Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, incluida presentación del EBDH. Impartidos cada año en Universidades*

Autónoma, Complutense, Europea, Politécnica de Madrid.

IPES-Elkartea, *El Enfoque de Derechos Humanos en la Cooperación al Desarrollo*, Curso on line (90 horas) 2011-2012, <http://www.ipesderechoshumanos.org/formacion/enfoque-derechos-humanos-cooperacion-desarrollo/>. Con la cooperación de Amnistía Internacional.

RedEnDerechos - IUDC, *Programa de Cursos de formación sobre el EBDH dirigidos a ONGD*, realizados en Ciudad Real, Madrid, Santiago de Compostela, Sevilla, Valencia, Valladolid (este último con la cooperación de Amnistía Internacional).

Universidad de Extremadura, *Curso de especialista universitario en Cooperación Internacional para el Desarrollo*, Incluye horas sobre el EBDH, por profesoras universitarias de la consultora Promover. <http://eii.unex.es/cursosocid/>.

Los enfoques basados en derechos en la práctica de las ONGD: Experiencias en España

Alejandra Boni Aristigábal, Sergio Belda Miquel, Ofelia García y Jordi Peris Blanes
Grupo de Estudios en Desarrollo, Cooperación y Ética. Universidad Politécnica de Valencia

Introducción

Origen de los EBD y motivaciones para su introducción

Implicaciones en los aspectos estratégicos

Implicaciones en la planificación y gestión de programas, proyectos y acciones

Implicaciones en la política y en las relaciones con contrapartes y aliados

Implicaciones en la organización y gestión internas

Conclusiones

Introducción

En este artículo queremos explorar qué implicaciones tiene para diferentes ONGD del Estado español pensar y realizar sus intervenciones desde los enfoques basados en derechos (EBD). Si en otro artículo de esta publicación¹ nos interrogamos sobre qué ha supuesto para diferentes ONGD internacionales haber abrazado los EBD, en este texto el centro son los discursos de diez ONGD españolas que, desde diferentes aproximaciones, se declaran “practicantes” de los EBD². El objetivo de este artículo es, pues, exploratorio; a través de las entrevistas realizadas a estas ONGDs durante el año 2012, se pretende apuntar una serie de elementos que sugieren los EBD y que nos resultan relevantes a la hora de repensar la práctica del desarrollo y que nos parecen pertinentes en un contexto como el actual en el que el mapa de la cooperación española se está reconfigurando totalmente.

La estructura del artículo es la siguiente; en primer lugar veremos las motivaciones que llevan a las ONGD a trabajar desde la óptica de los EBD; tras ello, exploraremos las implicaciones que ello supone en cuatro ámbitos concretos: a) en los aspectos estratégicos, b) en la planificación de las intervenciones, c) en la política y relaciones con las contrapartes y aliados y d) en la organización interna. Finalmente, concluiremos con unas reflexiones finales y un breve apunte comparativo entre lo visto en la realidad internacional y lo analizado en este estudio.

¹ Los enfoques basados en derechos en la práctica de las ONGD. Experiencias internacionales. Sergio Belda Miquel, Alejandra Boni Aristizábal, Jordi Peris Blanes- Grupo de Estudios en Desarrollo, Cooperación y Ética de la Universitat Politècnica de València.

² Se han entrevistado diez organizaciones con amplia trayectoria y reconocimiento en el sector de la cooperación española. Existe diversidad en cuanto al “tamaño” de las organizaciones (desde grandes organizaciones a organizaciones de mediano-pequeño tamaño) y en el ámbito territorial de trabajo (la mayoría tienen implantación en todo el territorio español, pero algunas trabajan en el ámbito autonómico). En algunos casos, las organizaciones forman parte de federaciones más amplias, pero en todo caso se trata de organizaciones con autonomía propia para la toma de decisiones. Se ha entrevistado una persona por organización (excepto en el caso de las dos organizaciones de mayor tamaño, en cuyo caso se ha considerado oportuno entrevistar a dos personas), procurando que las personas entrevistadas tuvieran una larga trayectoria en la organización y un conocimiento profundo de las mismas. Por deseo expreso de los y las informantes se guarda el anonimato, utilizando una numeración correlativa para cada una de las entrevistas.

Queremos agradecer la participación de todos/as los/as entrevistados/as y el apoyo de la Red EnDerechos. Queremos indicar que este artículo se enmarca en la investigación “La movilización social como dimensión estratégica de la educación para el desarrollo. Estudio de experiencias desde una perspectiva N/S en el marco de la ciudadanía global y del enfoque basado en derechos”, financiado en 2011 por la Agencia Española de Cooperación Internacional en su convocatoria de Investigación y estudios sobre el desarrollo (11-CAP2-0995).

Origen de los EBD y motivaciones para su introducción

Las razones de la introducción de los EBD en las diferentes ONGD son dispares; existen casos en los cuales desde que nace la organización ya se plantea que su trabajo ha de realizarse a partir de este enfoque: *XXX no se podría concebir sin derechos, desde que entramos por la puerta la palabra “derechos” es un martilleo constante (E2); o en conjunto con otros enfoques: Desde que nace la organización en el año 1992 se plantea y así aparece en su misión y en su visión el trabajar con un enfoque de DDHH, trabajar la educación desde un enfoque de género y derechos humanos... (E1).*

En otros casos, especialmente en las organizaciones más grandes y complejas, la introducción ha sido progresiva y parte de un elemento ligado a lo internacional como puede ser la entrada en una coalición internacional: *En el caso nuestro está muy vinculado a la entrada en [Nombre de coalición internacional], porque justo [...] la decisión fue que debemos estructurar un plan estratégico que se estructure en base a derechos. (E8); o de la firma de un Tratado internacional: Entonces a partir de ese momento digamos que XXX es el eje de todo el trabajo [...] a partir de ese momento todo el trabajo [...] tiene Enfoque de Derechos porque nuestra referencia es XX (E9). O de la entrada de gente especializada en participación internacional: A partir del año 2000 entra en la organización una serie de gente [...] especializada en el trabajo con derechos, fundamentalmente en el tema de participación internacional. Son gente que llevaba ya apoyando varios años [...] a las delegaciones indígenas en Naciones Unidas (E7).*

En otros casos existe una evolución en las estrategias de las organizaciones que les acerca a los EBD motivada por querer potenciar cuestiones como la participación comunitaria, la incidencia política, la sostenibilidad, la participación, el género o la soberanía alimentaria. En estos casos, no parece que hubiera habido una decisión firme por introducir el enfoque, sino que las organizaciones han seguido su propia dinámica interna que, en su opinión, les ha ido acercando de manera más o menos consciente al enfoque de derechos, de modo que han empleado eventualmente su lenguaje para profundizar en sus propios procesos de cambio: Trabajamos de la mano de la metodología de intervención comunitaria. Entonces, estos dos procesos son muy cercanos: la cuestión del lobby, del advocacy y la cuestión de los derechos. Entonces es cuando descubrimos el EBD y descubrimos que lo que estábamos haciendo más o menos había tenido un marco (E4).

Por último, en dos casos, existe un reconocimiento claro que la adopción de los EBD nace de la necesidad de superar enfoques asistencialistas, de la emergencia, a trabajar más en el desarrollo con una visión política: Nosotros, después de estar muchos años trabajando en el terreno te das cuenta que un determinado tipo de trabajo cumple unos objetivos, eres capaz de rellenar unos formatos, con unos indicadores, con un impacto, ... pero no llegas más allá. (...) Y entonces esa ambición en la misión (...) nos lleva a dar un paso más allá, y ahí cada vez más cerca a cuáles son las causas de los problemas (...) y eso es lo que te lleva a aceptar cada vez más el discurso de los derechos, es decir, bueno, las personas no son ya sujetos de ayuda sino titulares de derechos (E6).

Implicaciones en los aspectos estratégicos

Una primera implicación que tiene que ver con los aspectos estratégicos de las organizaciones es el enfocarlos hacia la importancia del trabajo con titulares de derechos, obligaciones y responsabilidades, con lo que implica de toma de posicionamiento político por parte de la organización: O sea, la gente, en realidad, lo que necesita es reconocerse a sí misma como titular de derechos y a partir de ahí, esas necesidades básicas no se verían como una cuestión de asistencialismo, sino que se verían como una cuestión de que se le tiene que devolver a la población porque es de la población (...) nosotros nos mantenemos desde la neutralidad pero desde el momento en que trabajamos con el Enfoque en Derechos, lo que hacemos es que la población sea consciente de que es un ser político (E4).

Las personas en el centro. Creo que este es el elemento nuclear, porque es el que te hace plantearte las preguntas de forma diferente. Es muy diferente que yo me haga la pregunta de qué es lo que yo puedo hacer, cuál es mi contribución en este país para que la agricultura sea mejor, que yo me haga la pregunta de cuáles son los derechos que tienen estas personas, que tienen estas condiciones... y cuál es mi contribución para que puedan ejercer sus derechos (...) identificar las responsabilidades, quién es responsable de. Y eso implica también las responsabilidades propias, y por lo tanto cuáles son mis responsabilidades como actor (E8).

Otra consecuencia importante en el aspecto estratégico es el cada vez mayor peso que se le da a la movilización social, construcción de ciudadanía activa e inci-

dencia: Y luego labores de advocacy con los gobiernos públicos que deberían ser los garantes últimos del cumplimiento de los derechos del niño. Labores de advocacy, de cambio de leyes, etc. etc. (E2). Hay una evolución evidente importantísima en los últimos años respecto a un trabajo más de movilización social o más clásico, de sensibilización, por decirlo de alguna manera, a un trabajo de generación de ciudadanía activa. O sea, de conseguir que la población participe en las decisiones y tenga canales de participación en las decisiones a nivel político y a nivel social que se están produciendo. (...) Lo que queremos es generar ciudadanos críticos, globales, que se preocupen por la realidad del Sur, no por su realidad cercana (...) Además, animarles a participar y a ejercer su derecho a la participación que evidentemente tienen (E8).

Aunque esta opción, en ocasiones, no está exenta de dificultades como las que evidencian los entrevistados: Incidencia, incidencia, incidencia y es lo que vamos a trabajar incidencia pequeña desde los grupos juveniles y la educación, no sé como lo vamos a hacer pero nos parece la forma más coherente (E1).

Son procesos de cambio social muy profundo que te obligan a tomar una perspectiva mucho más amplia. Y la duda es si la sociedad, o nuestra base social, entiende y apoya este tipo de cambios (...) Entonces, lo que esperamos es ser capaces de incidir sobre la ciudadanía y sobre la sociedad para que nos ayuden y nos acompañen en ese cambio que entendemos que tenemos que generar (E3).

Otra implicación en las estrategias es la búsqueda de procesos a más largo plazo y sostenibles: Para conseguir la sostenibilidad y sobre todo la corresponsabilidad debe haber otro tipo de acciones encaminadas a conseguirlo. Entonces aparte de las actividades que se hacen con respecto a la conculcación en sí y los beneficiarios últimos que son los niños, se trabaja con el entorno, con la sociedad, con la familia con los líderes locales, etc. para que ellos mismos hereden el trabajo realizado, contribuyan a la sostenibilidad y entiendan que la corresponsabilidad de los derechos del niño también les corresponde a ellos (E2).

En otros casos, trabajar desde la óptica de los EBD lleva a planteamientos más integrales donde coexisten diferentes estrategias y trabajo con diferentes actores: Este concepto de integralidad es el hecho de que cuando nosotros tenemos un proyecto lo trabajamos desde el punto de vista de cooperación al desarrollo, acción humanitaria, incluso en caso de que haya una emergencia. Pero también lo trabajamos desde el punto de vista de campañas, de lobby, de generación de ciudadanía. Incluso de comercio justo, de cómo afectan las relaciones comerciales a ese proyecto

en concreto (...) hemos pasado de un rol de una relación bilateral con cada organización (...) al enfoque multiactor. De un rol de trabajo bilateral a un rol multilateral, y donde identificas cuál es el valor añadido. En muchos casos, pues hemos visto que nuestro valor añadido es sentar a la gente que no se sienta, o que se conoce pero a veces se odia, sentarlos en la misma mesa para trabajar juntos con algo. O gente que no se conoce poderlos sentar, y nuestro rol principalmente es de enlace. Y es un elemento que tiene un valor, muchas veces más alto que el financiero (E8).

Implicaciones en la planificación y gestión de programas, proyectos y acciones

En relación con este aspecto del trabajo de las organizaciones, las diferencias más claras son entre aquellas que han desarrollado una metodología específica para trabajar con los EBD, otras que lo combinan con otros enfoques y otras que consideran que la adopción de planteamientos participativos en la planificación de las intervenciones y en la propia organización interna es uno de los signos visibles del uso de los EBD. A continuación vemos ejemplos de las tres visiones enunciadas anteriormente:

Se hace un análisis en base a la conculcación de derechos en una población específica en base a los cuatro principios rectores de la Convención de donde emanan después los cuarenta y pico artículos. Por tanto, se hace un primer análisis de la conculcación de derechos, una vez tenemos hecho el análisis de la situación siempre en base a los derechos de la Convención, siempre intentamos que a la hora de implementar cualquier tipo de proyecto tenga tres tipos de actividades, lo que se conoce como la teoría de los tres pilares (E2).

A nivel de programas, hay tres enfoques que para nosotros son claves: uno es el enfoque de derechos, donde incluimos y especificamos el enfoque de género. Un segundo enfoque, es un enfoque multinivel: cómo trabajamos a los diferentes niveles y cómo conectamos con lo local, porque esto no necesariamente está en el enfoque de derechos. (...) Y el tercer enfoque es un enfoque multiactor, que tampoco necesariamente está [en el enfoque de derechos]. (...) El enfoque de derechos sí reconoce que hay responsabilidades de muchos actores, pero que tengamos que trabajar

conjuntamente con varios actores para poder conducir a cambios es lo que no está [y sí está en el enfoque multiactor]. (...) Entonces estos tres enfoques son los que de alguna manera están en la base de la forma y la metodología de trabajo. (E8)

No hay una metodología para ello, o sea, no tenemos unos parámetros ni unos criterios para aplicarlos, pero está presente. Está presente porque la principal función de [Nombre la organización] es tener gente capacitada, concienciada críticamente y que pueda participar activamente (E3).

También hay consideraciones interesantes en relación con la convivencia de los EBD con el enfoque del marco lógico, pero, desde el momento en que las organizaciones que trabajan desde la óptica del EBD lo hacen con un convencimiento político, el tener que adaptar los proyectos al marco lógico, no se visibiliza como un problema: Si al final todo eso se transcribe en un papelito, perfecto. Los indicadores van a ser un poco más rimbombantes, o como no, pero entendemos desde el inicio que hemos trabajado desde ahí. Entonces si nos imponen una herramienta como marco lógico para llevar todo ese tipo de procesos, perfecto. Nosotros ya hemos trabajado todo eso (E3).

Implicaciones en la política y en las relaciones con contrapartes y aliados

Una de las consecuencias más destacadas que tiene el EBD en el trabajo de las organizaciones es la importancia que se le da al trabajo en red tanto de carácter internacional como nacional y local. Varias ONGD manifiestan esta cuestión de manera clara: Yo creo que [Nombre de la ONGD] ahí sí que se ha destacado, formamos parte de millones de redes, nos parece algo fundamental, . [...] y trabajamos en red con otras organizaciones, todos los años movilizamos en distintas ciudades de la comunidad valenciana y sí, trabajamos en red (E1). Participamos en muchas redes, y somos también muy críticos con las redes con las que participamos. (...). En eso sí que hemos gastado muchas energías y muchos esfuerzos. Con todas las críticas de cualquier tipo de red en que podemos estar (E3).

La elección de con quién se trabaja en red también es fundamental y ha conducido, en algunos casos, a un cambio en el perfil de las contrapartes y hacia

una relación de carácter más político: Está habiendo una selección natural de aquellas contraparte que no son capaces de entender, o que no quieren, o que el EBD no es el tema y que quieren seguir siendo organizaciones de servicios, como dices tú o (...) Entonces hay un decalaje natural que se están quedando por el camino y nosotros estamos trabajando (...) Ha cambiado radicalmente, el marco de contrapartes, el tipo de perfil y la variedad de contrapartes. Tienes sentada en la mesa a... a organizaciones feministas fuertes, con organizaciones de base, con universidades... con diferentes actores sobre cada una de las temáticas, y definiendo estrategias conjuntas (E8).

Tenemos una contraparte con la que hemos estado trabajando durante muchos años, obteniendo también buenos resultados (..), pero a la vez era un proceso que se considera acabado porque es cierto que ha habido ciertas fases y el socio local es un poco débil a la hora de transmitir una visión política al campesinado y en el hacer incidencia (...), pero igual necesitábamos una incidencia mayor y se está barajando la idea de trabajar con otra ONG [...], es una ONG muy potente porque hace un trabajo político increíble, son unos guerreros y tal y estamos entablado relación con ellos (E10).

Por último, el EBD también implica un cambio de la visión de la propia organización para relacionarse con las otras organizaciones y percibirse como sujetos de cambio: Al final los sujetos de derecho somos nosotros como lo son ellos, en ambas partes participamos, aprendemos, nos formamos y de alguna forma nos apoyamos (...) O sea, que no estamos trabajando el EBD para que [Nombre de la organización] pueda incidir sobre la soberanía alimentaria o sobre el derecho de los campesinos a tierra, agua o lo que sea, sino que tú mismo también eres proceso del cambio (E3).

Implicaciones en la organización y gestión internas

El trabajo desde los EBD también tiene unas implicaciones en el interior de la organización que le lleva, por ejemplo, a incrementar la importancia de la participación de la base social aunque, en ocasiones, se trata de un proceso que no

está exento de tensiones: Puede haber personas que apuestan más por la participación y que sean más horizontales y otras que sin querer, que aunque en el discurso sean más horizontales, de repente toman una decisión y ya está. Pero vamos que yo creo que es un proceso en el que la organización también está creciendo [...] Creo que tenemos que avanzar más, la organización si se cuestiona, el tenerlo asumido e integrado y el verlo en nuestros procesos de desarrollo nos lleva a quererlo exigir también en nuestros procesos de trabajo (E1). [Nombre de la organización] es una fundación, es una organización jerarquizada, y además es muy difícil que vaya a cambiar en el corto plazo. Tenemos un patronato, una directora general, un consejo de dirección, un equipo directivo... (E8).

Sin embargo, para otras organizaciones, la participación interna es una seña de identidad incuestionable: No queremos estructuras tecnócratas de cinco técnicos que manejen tantos proyectos. Buscamos más actividad en la base social, muy crítica, muy participativa; que promueva ese cambio social (E3). Entendemos desde esa lógica de horizontalidad que todas las personas que pertenecen a [Nombre de la organización], ya sean voluntarios o técnicos pagados, tiene el mismo grado de participación, de voz y voto, por así decir, dentro de la institución (E4).

También, el EBD lleva a incrementar procesos de formación interna para que la base social se pueda formar e interiorizar el enfoque: En términos de formación interna, es algo que hasta ahora no está tan estructurado, que ahora se le está intentando dar más presencia, y a través de lo que puede ser una formación básica general, en el que por supuesto, la Convención se la tiene que saber todo el mundo. Luego, [la formación sobre el uso de] el EBD en programas, la tiene la gente [del área] de cooperación, los demás no tanto. Pero si también aprovechar muchos espacios de formación institucional, visitas de terreno, para que todo el mundo se vaya impregnando de todo ese planteamiento (E9).

Por último, las organizaciones destacan la importancia de que las políticas de personal y las condiciones laborales sean coherentes con lo que se propone desde el EBD: Por ejemplo, las bajas laborales por cuidado de hijos o por cualquier problema familiar relacionado con el cuidado de los niños son bastante fáciles en [Nombre de la organización], no podría ser de otra forma (E2).

Conclusiones

En estas páginas hemos querido destacar el potencial que tienen los EBD para informar una práctica distinta en las organizaciones; hemos visto ejemplos de cómo los EBD sirven para plantear estrategias diferentes, alianzas, relaciones, espacios de participación interna. Lo aquí descrito no difiere en gran medida de lo que sucede en otros contextos, tal y como podemos apreciar en el capítulo dedicado a las experiencias internacionales en este mismo libro (ver Belda et al.).

Asimismo, hemos podido constatar que los EBD, aún teniendo un gran potencial, no siempre son entendidos de la misma manera: cuestiones como la participación o la toma de decisiones interna, por ejemplo, no se abordan de igual modo por las organizaciones. Sin embargo, sí que podemos constatar que los EBD abren interesantes espacios de discusión y reflexión entre las ONGD para que elementos como el poder, la participación, la rendición de cuentas y la responsabilidad puedan ser abordados.

Los enfoques basados en derechos en la práctica de las ONGD: Experiencias internacionales

Sergio Belda Miquel, Alejandra Boni Aristizábal y Jordi Peris Blanes

Grupo de Estudios en Desarrollo, Cooperación y Ética. Universitat Politècnica de València

Introducción

Conceptos nucleares de los EBD

- *Cambios en los roles y relaciones desde el marco de los derechos*
- *Universalidad, indivisibilidad e interdependencia de los derechos*
- *Participación, poder y rendición de cuentas y responsabilidad (accountability)*
- *Visión política*

Implicaciones de la incorporación de los EBD en las organizaciones de desarrollo

- *Implicaciones en los aspectos estratégicos*
- *Implicaciones en la planificación y gestión de programas, proyectos y acciones*
- *Implicaciones en la política de socios y aliados*

Hablar de derechos en el desarrollo puede ser nuevo entre las agencias de cooperación internacionales, pero hablar de las luchas por los derechos civiles y políticos y por los económicos, sociales y culturales ha sido algo habitual en el panorama político para muchos estados del Sur. Hablar de derechos ha sido y sigue siendo una característica esencial de los movimientos de resistencia y liberación en los países del Sur¹.

Introducción

En los últimos años hemos asistido a un interés creciente por parte de agencias de cooperación bilaterales, organismos internacionales y ONGD por incorporar el discurso de los derechos en el desarrollo. Entre las primeras, la agencia de cooperación del Reino Unido DFID elaboró el año 2000 un documento estratégico denominado Derechos humanos para los pobres (Human Rights for Poor People)² en el que se argumentaba que la participación, la inclusión y el cumplimiento de obligaciones eran principios fundamentales en su cooperación. Entre las agencias multilaterales, ha destacado UNICEF, que ha incorporado los derechos humanos en la programación de sus actividades y en sus iniciativas para el desarrollo de capacidades³. Entre las ONGD internacionales, ActionAid ha sido una de las más activas en atribuir las causas de la pobreza a las desiguales relaciones de poder y en hablar de ello como una violación de derechos, entendiendo el enfoque de derechos como una herramienta poderosa para combatir estas desigualdades⁴.

En el estado español también hemos observado un aumento progresivo de la atención sobre este tema, empezando por el sistema oficial estatal, que ha contemplado los derechos humanos como uno de los sectores prioritarios de la cooperación española. Asimismo, numerosos actores no gubernamentales y universidades se han acercado a este enfoque y han comenzado a compartir experiencias, como demuestra el hecho de la creación de la Red EnDerechos (www.redenderechos.org).

Queremos agradecer el apoyo de la Red en Derechos en la realización de la investigación que ha permitido realizar este trabajo; asimismo, queremos indicar que este capítulo se enmarca en la investigación "La movilización social como dimensión estratégica de la educación para el desarrollo. Estudio de experiencias desde una perspectiva N/S en el marco de la ciudadanía global y del enfoque basado en derechos" financiado en 2011 por la Agencia Española de Cooperación Internacional en su convocatoria de Investigación y estudios sobre el desarrollo (11-CAP2-0995).

1 Andrea Cornwall y Celestine Nyamu-Musembi, "Putting the Rights-based approach to development into perspective" en *Third World Quarterly*, 25, 8, 2004, p. 1420.

2 DFID, "Realising Human Rights for Poor People" en *DFID Plans*. DFID, 2000. Disponible en: http://www2.ohchr.org/english/issues/development/docs/human_rights_tsp.pdf.

3 Urban Jonsson, *Human rights approach to development programming*. Nairobi, UNICEF, 2003.

4 J. Chapman, "Rights-Based Development: The Challenge of Change and Power". *Advocacy Action Research Project, Working Paper 2*. Action Aid, 2005.

Sin embargo, no podemos olvidar la reflexión de Cornwall y Nyamu-Musembi⁵ con la que encabezamos este capítulo y es que hablar de los derechos en el desarrollo sigue siendo una característica de los movimientos de resistencia y liberación de los pueblos del Sur. Es por ello que, en este texto, queremos referirnos específicamente a los enfoques basados en derechos (EBD) como aquellas aproximaciones que, por un lado, tienen su génesis normativa en el marco internacional de los derechos humanos y que, por otro, tienen su génesis práctica en las muchas luchas de los pueblos y organizaciones del Norte y el Sur global tales como las luchas culturales y sociales de los pueblos indígenas o las de los movimientos de mujeres⁶. Es en la interrelación entre estas aproximaciones desde donde los EBD obtienen toda su riqueza y potencial y desde donde se pueden convertir en un poderoso medio para pensar en una aproximación más progresista, incluso radical, al desarrollo⁷.

Como destacan Crawford y Wurth⁸, la primera de las aproximaciones crece en el marco de las Naciones Unidas, impulsada sobre todo por UNICEF, durante los años noventa, con el fin de "operacionalizar" la Convención de los Derechos de la Infancia. Parte del carácter obligatorio del régimen internacional de los derechos humanos y se focaliza en las obligaciones de los estados para asegurar los estándares de los instrumentos legales. Por el contrario, desde la segunda de las aproximaciones, los EBD se habrían generado con frecuencia para apoyar a la ciudadanía en ganar voz y demandar sus derechos.

Cada una de estas aproximaciones tiene sus debilidades y fortalezas conceptuales y estratégicas. La primera obtiene su fuerza en cuanto apela al consenso internacional y la legislación de los derechos humanos. Por ello, otorga legitimidad legal y política a la ciudadanía que reclama cuestiones como una mayor rendición de cuentas y responsabilidad (la *accountability*, en la terminología anglosajona) y un mejor gobierno para respetar, proteger y hacer efectivos los derechos. Además, esta aproximación fortalece las sinergias entre el marco legal de los derechos humanos y el desarrollo y clarifica la naturaleza de los esfuerzos globales. Por su parte, la se-

5 Andrea Cornwall y Celestine Nyamu-Musembi, *Putting the Rights-based approach to...* Op.Cit., pp. 1415-1437.

6 Rosalind Eyben, "El levantamiento de los derechos. Enfoque del desarrollo basados en los derechos" en *IDS Policy Briefing*. Número 17, mayo 2003. Brighton, IDS, 2003.

7 Andrea Cornwall y Celestine Nyamu-Musembi, *Putting the Rights-based approach to...* Op.Cit., pp. 1415-1437.

8 Sheena Crawford, y Anna Wurth, *Training on Human Rights-Based Approaches to Development: Experiences and Materials 2006*. Eschborn, GTZ, 2007.

gunda aproximación a los EBD tiene su fortaleza en su compromiso de hacer oír las voces de la ciudadanía⁹ y en su apuesta por fortalecer las luchas locales y globales por la exigencia y permanente construcción de los derechos desde la base.

Nuestra propuesta se sitúa tomando elementos de las dos aproximaciones. Mediante el uso de los conceptos y los principios de los derechos y sus obligaciones los EBD conciben la pobreza como resultado de procesos sociales, políticos y económicos de exclusión, donde las relaciones de poder juegan un rol fundamental. Su objetivo es también establecer relaciones de *accountability* mutua entre los ciudadanos y el estado, de tal manera que se puedan cambiar las relaciones de poder. Es importante no perder de vista los estándares internacionales y el derecho internacional, pues ésta es una de las fortalezas específicas y novedades de los EBD frente a otras maneras de entender el desarrollo. Sin embargo, se debe recordar que los EBD pueden ir más allá de los derechos reconocidos, al apelar directamente a los derechos construidos en las luchas sociales y a cuestiones de justicia social, más allá del reconocimiento legal.

Conceptos nucleares de los EBD

A pesar de la creciente bibliografía sobre los EBD y la cada vez mayor incorporación de éstos por las organizaciones de desarrollo, existe una gran diversidad sobre las formas de entenderlos. Por ello, preferimos hablar en plural al hablar de los EBD. Sin embargo, sí que podemos identificar algunos elementos comunes e innegociables, que están presentes en cualquier EBD y que constituyen la base y especificidad del enfoque.

Estos elementos son:

- Cambio en los roles y las relaciones desde el marco de los derechos.
- Universalidad, indivisibilidad e interdependencia de los derechos.
- Participación, poder y rendición de cuentas y responsabilidad (*accountability*).
- Visión política del desarrollo.

⁹ *Ibidem*.

En las siguientes páginas veremos cada uno de estos elementos con el objetivo no tanto de ofrecer definiciones acotadas, sino de ofrecer un marco que nos permita acercarnos a las experiencias concretas de incorporación de los EBD que veremos en la siguiente sección, entender su potencial y novedad, establecer conexiones y comparaciones e identificar tensiones y limitaciones, invitando ante todo a la reflexión y a la exploración de nuevas experiencias.

Cambios en los roles y relaciones desde el marco de los derechos

El estado-nación, en el proceso globalizador, se redefine, cambiando su rol y sus relaciones con otros actores. En algunos casos, este cambio de rol supone una pérdida de poder frente a otros actores como las corporaciones transnacionales, los organismos Internacionales o las grandes ONG. En cualquier caso, el estado sigue conservando un papel central en muchos aspectos, al tiempo que toda una serie de nuevos agentes obtienen mayor protagonismo e importancia en las diferentes esferas. Así, uno de los elementos nucleares de los EBD consiste en considerar a todo el conjunto de actores, y su rol en los procesos de hacer efectivos, de garantizar, producir, vulnerar, construir y “reconceptualizar” los derechos, teniendo en cuenta los nuevos vínculos entre derechos y responsabilidades que se generan en las recientes y cambiantes formas de gobernanza.

Por otro lado, los roles de los actores se deben entender también en relación a otros actores, pues la titularidad, responsabilidad y obligación respecto a los derechos son siempre relacionales. A su vez, estos roles, como las relaciones, pueden ser múltiples y simultáneos. Además, y en coherencia con lo anterior, las capacidades de los actores se deben también entender desde las relaciones, pues aquéllas se definen en términos de su capacidad de exigir, respetar, proteger, hacer efectivos, no obstaculizar, etc., el cumplimiento de los derechos con respecto al otro.

Asimismo, estas relaciones se dan en redes complejas, en permanente reconfiguración, embebidas en relaciones de poder, donde se encuentran intereses y motivaciones distintas y donde se dan permanentemente conflictos, acuerdos y alianzas y se generan nuevos contratos.

Esta nueva mirada afecta también al propio rol de las organizaciones de desarrollo. Éstas son también y, primeramente, titulares de responsabilidades con

respecto a los derechos. Desde esta perspectiva, se deben posicionar de una manera diferente en los contextos y procesos en los que trabajan. Así, la responsabilidad se convierte en un elemento clave con múltiples implicaciones. Además del propio rol y posicionamiento, desde un EBD cambian también las relaciones con aquellos con los que se trabaja, el contenido, el sentido y la naturaleza de lo que se hace conjuntamente. Reviste particular importancia el replanteamiento de las relaciones de las organizaciones de desarrollo con, de una parte, los directamente implicados en la exigencia (y permanente generación) de derechos, las organizaciones de base y los movimientos sociales; por otra, con los titulares de obligaciones para el cumplimiento de aquéllos, las instituciones del Estado.

Por último, cabe añadir que repensar los roles y las relaciones afecta también al plano individual. Desde esta perspectiva, un EBD implica también transformaciones en los valores individuales, las actitudes, creencias y comportamientos, así como en la forma de comunicarnos y las pautas de relación interpersonal, que deben ser abiertas y de confianza¹⁰.

Universalidad, indivisibilidad e interdependencia de los derechos

La cuestión de las relaciones entre los distintos derechos ha sido, desde la misma Declaración Universal de los Derechos Humanos, un territorio de disputa política. En cualquier caso, la naturaleza universal, indivisible e interdependiente de los derechos está hoy reconocida y fuera de discusión en los pactos internacionales y constituye a su vez uno de los elementos centrales de los EBD.

Asumir estas características de los derechos abre el espacio para considerar, desde una perspectiva amplia y holística, cuestiones más allá del “tradicional” debate sobre las relaciones entre los derechos civiles y políticos y los económicos y sociales¹¹. Para algunos autores, supone abordar también los vínculos entre los procesos y los resultados en la lucha por los derechos. También, implica plantearse las relaciones entre los derechos en la construcción y exigencia de éstos en los distintos niveles de gobernanza, de lo local a lo global, así como las conexiones entre los

10 L. Groves y R. Hinton, *Inclusive Aid: Changing power and relationships in international development*. Londres, Earthscan, 2005.

11 P. Gready y J. Ensor, (eds.), *Reinventing development? Translating Rights-based approach from theory into practice*, Zed Books. London, 2005.

enfoques bottom-up y top-down^{12 13}. Para otros autores, representa también pensar en cómo se “cruzan” y vinculan los derechos en las esferas pública y privada, así como las relaciones entre los derechos individuales y los derechos colectivos¹⁴.

Puede añadirse que la naturaleza universal, interdependiente e indivisible de los derechos supone también pensar en las relaciones entre los derechos reconocidos en los estándares y marcos internacionales y los derechos construidos o resignificados permanentemente en las luchas de organizaciones y movimientos sociales.

Asimismo, para las organizaciones de desarrollo comporta romper las visiones sectoriales o limitadas para abordar enfoques más integrales, en los que se puedan generar nuevas sinergias entre los derechos.

Finalmente, constituye una poderosa justificación teórica, con evidentes implicaciones prácticas, para deslegitimar las aproximaciones más neo-liberales al desarrollo, que entienden que se pueden “sacrificar” determinados derechos de algunos colectivos o por algún período de tiempo, a fin de garantizar los derechos de una mayoría.

Participación, poder y rendición de cuentas y responsabilidad *accountability*)

Desde los EBD, la participación se reivindica como uno de los componentes centrales del desarrollo. No obstante, a diferencia de otras aproximaciones, se trata de una visión que trata de ir más allá de las visiones instrumentales de ésta para pensar en una participación transformadora capaz de enfrentar y cambiar las relaciones desiguales de poder.

12 El anglicismo *bottom-up* se puede traducir como en enfoque “de abajo a arriba”, referido a la forma de participar en, promover y producir cambios desde la base, desde los individuos o, más frecuentemente, desde la organización autónoma de la ciudadanía. *Up-down* se puede traducir por “de arriba abajo”, y se refiere a los cambios que afectan a ciudadanía, pero que son promovidos desde el estado o, más en general, por actores poderosos.

13 M. Brouwer, H. Grady, V. Traore, y D. Wordofa, “The experiences of Oxfam International and its affiliates in rights-based programming and campaigning” en P. Gready y J. Ensor (eds.), *Reinventing development?...Op. Cit.*; U. Jonsson, “A human rights-based approach to programming”, en P. Gready, y J. Ensor (eds.), *Reinventing development...Op.Cit.*; A. Jones, (2005). “The case of CARE International in Rwanda” en P. Gready y J. Ensor (eds.), *Reinventing development...Op. Cit.*

14 M. Antunes y J. O. Romano, “Combating infant malnutrition – an experience of networking in the social struggle for the human right to food and sustainable nutrition” en P. Gready y J. Ensor (eds.), *Reinventing development...Op. Cit.*

La participación es a su vez considerada como un derecho, de modo que no resulta una cuestión puramente "voluntaria" o deseable al pensar en procesos de desarrollo. Asimismo, desde este enfoque, se pasa de concebir a las personas como "beneficiarios de proyectos de desarrollo" a ciudadanos activos, con derechos y responsabilidades. Por ello, se debe transitar de formas de participación de baja intensidad (consultas, provisión de información, etc.) a otras formas de alta intensidad (mecanismos de control ciudadano real sobre la toma de decisiones¹⁵. Hablamos de una participación bottom-up, capaz de promover espacios autónomos y la participación desde la base. Es el caso, por ejemplo, de movimientos sociales surgidos de la autoorganización de las personas y constituidos al margen de las instituciones, las organizaciones de desarrollo u otros actores poderosos, como espacios de participación comunitaria para la toma autónoma de decisiones, fuera de las estructuras institucionales, pero que pueden tratar de influir sobre ellas. Esto no supone una renuncia a la exigencia y necesidad de formas de participación up-down, si bien deben tenerse muy presentes los riesgos de cooptación e instrumentalización. Las formas de participación up-down son promovidas por las instituciones políticas o actores con poder pero, para una participación transformadora, deben promover la reflexión crítica, la articulación de demandas y la acción de las personas para que actúen sobre su propia realidad para transformarla, promoviendo en último término también la organización no instrumentalizada de la sociedad civil.

Por otra parte, desde un EBD y en virtud de los nuevos roles que se atribuyen a los distintos actores, se sugiere dejar atrás "una preocupación exclusiva por la participación en las iniciativas de desarrollo y cooperación a través del proyecto, y opta por buscar la participación en el ámbito de la gobernanza y sus mecanismos de formulación y ejecución de políticas públicas"¹⁶. Los ámbitos de la gobernanza incluyen los distintos niveles, de lo local a lo global.

Asimismo, siguiendo a Chapman¹⁷, los derechos no pueden realizarse plenamente sin cambios en la estructura y en las relaciones de poder en todas sus formas. Por ello, considerar un EBD debe apuntar a retar y transformar las formas opresivas

15 R. McGee, "Procesos de desarrollo, participación, gobernanza, derechos y poder" en *Cuadernos de Investigación en Procesos de Desarrollo* No. 1, Grupo de Estudios en Desarrollo, Cooperación y Ética, Universidad Politécnica de Valencia, 2010. Disponible en: http://masterdesarrollo.upu.es/mppd/index.php?option=com_wrapper&view=wrapper&Itemid=28.

16 *Ibidem*, p. 11.

17 J. Chapman, *Rights-Based Development* ...Op. Cit.

de las relaciones de poder, así como a crear nuevas basadas en los valores de la solidaridad, la equidad, la dignidad y el bien común.

En cualquier caso, el poder es un concepto complejo, muy discutido, y generalmente poco entendido. En la bibliografía sobre poder, hay algunos elementos que es importante considerar de cara a valorar sus implicaciones para la conceptualización y práctica de los EBD¹⁸. Por una parte, debe considerarse que el poder está en todos los lugares, en espacios públicos y privados, en todos los niveles y en todo tipo de relaciones, y actúa de manera dinámica y multidimensional, en permanente cambio y en múltiples dimensiones (económica, política social, cultural, simbólica, etc.). Por otra parte, el poder es siempre relacional, se produce y se ejerce en la interacción humana, y se define en cada relación y en cada contexto, pero está desigualmente concentrado, entre personas, grupos sociales, clases, géneros, territorios, etc. Además, el poder viene de distintas fuentes y se expresa de múltiples formas, ya sea para la dominación y la opresión o para la afirmación y la liberación.

Desde los EBD se entiende, como veíamos, que la vulneración de los derechos se produce a partir de complejos procesos sociales, económicos y políticos en los que el poder tiene un lugar clave. Por ello, resulta relevante tener elementos para entender las formas en las que poder puede operar de forma "negativa", produciendo las distintas formas de dominación, represión, fuerza, coacción, discriminación, opresión o abuso que llevan a la vulneración de los derechos. Es lo que se puede llamar el "poder sobre" y podemos considerar que actúa de distintas maneras, tal y como aparece en el cuadro 1. Del mismo modo, desde los EBD resulta central comprender las formas en las que las personas y colectivos desafían al poder opresor y generan nuevas formas de poder "positivo" que permiten exigir, construir y hacer cumplir los derechos. Es lo que podemos llamar el "poder vital", que se manifiesta también de distintas formas, reproducidas asimismo en el cuadro 1¹⁹.

18 Esta aproximación, con una voluntad eminentemente pedagógica y práctica, que combina la aportación de distintos autores, está basada en S. Belda, "Enfoque de poder", en *Planificación Participativa: Recursos en planificación, seguimiento y evaluación participativa de intervenciones de desarrollo*, 2011. Máster Universitario en Cooperación al Desarrollo, Universidad Politécnica de Valencia. Disponible en <http://www.planificaci3nparticipativa.upu.browliees/>.

19 Just Associates, "Concepts for re-imagining power for justice, equality and peace" en *Making Change Happen* No. 3, 2006. Disponible en: http://www.justassociates.org/publications_files/MCH3.pdf.

Cuadro 1. ¿Cómo actúa el poder?

¿Cómo opera el poder de forma negativa? Podemos distinguir entre:

- *El poder visible*: es el poder directamente observable, que actúa a través de normas legales, estructuras, autoridades, instituciones, negociaciones públicas, procesos formales de toma de decisiones, etc.
- *El poder escondido*: es el poder de “poner la agenda” o manipularla. Funciona controlando quién llega a los espacios de toma de decisiones y qué puntos se consideran importantes, se incluyen en la agenda o se abren al debate público. Es menos obvio que el poder visible.
- *El poder invisible*: es el que construye las definiciones, los valores y las ideas de “lo que es normal”. Influye en cómo las personas piensan su lugar en el mundo, sus creencias, sus sentimientos de superioridad o inferioridad o qué es lo que les importa. Es el más difícil de identificar.

¿Cómo opera el poder de forma positiva? Podemos distinguir entre:

- *El “poder con”*: es el poder de la colaboración, la fuerza y capacidad de acción colectivas, construido conjuntamente, basándose en el apoyo mutuo, la solidaridad, la colaboración y la organización social. Esta manifestación del poder potencia y multiplica los talentos, conocimientos y recursos individuales.
- *El “poder para”*: es la capacidad para hacer que tiene cada persona, para transformar y dar forma a su vida y su mundo. Posibilita a su vez el “poder con” como acción conjunta.
- *El “poder interior”*: es el sentimiento personal e íntimo de autoestima, autoconocimiento, conciencia crítica, dignidad, autorrealización y esperanza. Tiene también que ver con la imaginación y la capacidad de actuar. Es desde esta forma de poder que las personas pueden ejercer su “poder para”.

Resulta también relevante para un análisis del poder desde un EBD, considerar que opera igualmente en distintos niveles, local, nacional y global, así como en los espacios intermedios, de manera interrelacionada y dinámica. Asimismo, el poder actúa en distintas esferas o “terrenos” de la vida: el terreno público (el más visible, el de la vida pública, laboral, social, etc.), el terreno privado (en la familia, amigos, relaciones sentimentales, etc.) y el terreno íntimo (en relación al propio cuerpo).

Finalmente, se ha dado especial importancia desde los EBD a la relación entre el poder y el conocimiento. El “poder sobre” es frecuentemente ejercido a través de la producción y control de la información y el conocimiento. En particular, el conocimiento “experto” o “científico”, habitualmente controlado por las personas y grupos poderosos, ha venido siendo considerado como el único válido, de tal manera que devalúa, invalida o hace invisibles otros tipos de conocimiento (como las sabidurías ancestrales, las cosmovisiones no occidentales o las distintas formas de saberes populares) o formas de producirlo (como las formas tradicionales, la producción y transmisión no escrita o los aspectos intuitivos, espirituales y emocionales de la producción de conocimiento). Desde este punto de vista, se debe prestar atención a los procesos de producción y difusión (o imposición) del conocimiento, con frecuencia en manos de los que ejercen el “poder sobre”. Se debe también considerar y valorar el hecho de que el conocimiento es de distintos tipos y producido de diferentes maneras, todas ellas valiosas y que pueden ser integradas para construir “poder vital”²⁰.

Por último, muy vinculada a los nuevos tipos de relaciones que se establecen desde los EBD, así como con las cuestiones de poder y de participación, la idea de la rendición de cuentas y responsabilidad (*accountability*) se encuentra muy presente en los EBD: se convierte en elemento fundamental para la implementación de los derechos en el desarrollo y para hacer efectivo el compromiso de poner a los derechos en el centro de los procesos.

Se trata de ir más allá de promover exclusivamente la *accountability* de los estados hacia la ciudadanía para, en cambio, ponerla en el centro de las relaciones entre todos los actores y, particularmente, dentro de, entre y sobre las ONG y agentes donantes.

Sobre las distintas caracterizaciones que pueden ser relevantes para aproximarnos a los EBD, podemos distinguir²¹ entre una perspectiva substancialista,

²⁰ Ibidem.

²¹ A. Boni, J. Peris y A. Hueso, “Otra manera de concebir las intervenciones de codesarrollo: el enfoque basado en derechos humanos” en J. Lacomba y F. Falomir (eds.), *De las migraciones como problema a las migraciones como oportunidad: codesarrollo y movimientos migratorios*. Valencia, Los Libros de la Catarata, 2010.

basada en los mecanismos contractuales, y una perspectiva relacional, entendida desde las relaciones sociales y de poder entre los actores²². Asimismo, existe una *accountability* de jure, cuando se debe rendir cuentas en base a una ley o procedimiento aceptado y *accountability* de facto, cuando un poder práctico puede imponer una sanción²³. Se entiende también la *accountability* como ex post, o explicación retrospectiva de acciones pasadas y ex ante, que tiene que ver con los procesos de implicación de la ciudadanía antes de que el Estado u otros actores acometan las acciones²⁴. Y finalmente se puede contemplar la *accountability* como vertical, cuando atañe a un actor que rinde cuentas a otro desde una situación desigual de poder, y la horizontal, cuando la rendición de cuentas se da entre actores sin diferencias significativas de poder.

También resulta importante acercarnos a los tipos de *accountability*, que pueden sintetizarse tal y como aparecen en el cuadro 2⁵:

Cuadro 2. Formas de *accountability*

- *Accountability* política, que tiene como actor principal al Estado en su relación con la ciudadanía y entre sus propias instituciones.
- *Accountability* social, relacionada con las formas en las que la acción de la ciudadanía redefine permanentemente las relaciones entre ciudadanos y con el Estado.
- *Accountability* financiera, de carácter técnico, ligada a cuestiones como la contabilidad, los resultados o los indicadores.
- *Accountability* civil, vinculada con los diferentes tipos de activismo, con el derecho y la capacidad de articular demandas, así como con la autoridad para actuar en nombre de otros.

22 R. Eyben (ed.), *Relationships for Aid*. London, Earthscan, 2006.

23 A.M. Goetz y R. Jenkins, *Reinventing Accountability: Making Democracy Work for Human Development*. Basingstoke, UK, Palgrave Macmillan, 2005.

24 P. Newell y J. Wheeler, "Making Accountability Count", IDS Policy Briefing Issue 33, Institute of Development Studies (IDS), 2006.

25 P. Newell, "Taking accountability into account: The debate so far", en P. Newell y J. Wheeler, (Eds.): *Rights, Resources and the Politics of Accountability*, Zed Books London, 2006; P. Newell y S. Bellour, "El mapeo de la rendición de cuentas: Orígenes, contextos e implicaciones para el desarrollo", Documento de trabajo IDS 168, Institute of Development Studies (IDS), 2002; Newell y Wheeler, *Making Accountability Count...* Op. Cit.

Si bien las *accountabilities* de tipo político y financiero han sido incorporadas en mayor o menor medida en otras perspectivas de la cooperación, desde el EBD toman especial importancia y deben explorarse también las *accountabilities* social y civil.

Otras cuestiones en relación a la *accountability* relevantes para los EBD tienen que ver con los mecanismos, los estándares y los espacios de gobernanza. Desde los EBD, todos estos aspectos deben ser repensados: nuevos mecanismos para garantizar la *accountability* en un sentido fuerte; nuevos estándares construidos desde los derechos, atendiendo a los contextos culturales, políticos y económicos en los que nos movemos; formas más adecuadas de descentralización y gobernanza participativa orientada al control social; las relaciones entre los sistemas de gobernanza en los distintos niveles, etc.

Visión política

Las cuestiones anteriormente mencionadas, desde las relaciones y las formas de participación, los tipos de *accountability* o las dinámicas de poder, están indisolublemente asociadas a la cuestión política, considerada también un elemento central de los EBD.

Los EBD, al tratar de reconocer las causas estructurales del empobrecimiento de las personas, obligan a la consideración de las cuestiones políticas, ya que en su base está la idea de que las condiciones de los empobrecidos son resultado de la negación activa de sus derechos por estructuras y procesos políticos, en relación con procesos sociales y económicos²⁶. Por esto, desde el EBD, muchos autores entienden además que se debe hablar de "empobrecidos" y no de "pobres". Desde esta perspectiva, un EBD reconoce la naturaleza originalmente política del empobrecimiento de las personas. Por esta razón, se debe partir del análisis de los procesos políticos que han llevado a las actuales condiciones de las personas (y que las perpetúan), de qué derechos son vulnerados y cómo lo han sido. También, de los posibles nuevos procesos políticos para que la ciudadanía pueda reclamar y acceder a sus derechos²⁷. Además, la exclusión social implica que una persona está siendo apartada

26 H. Mander, "Rights as struggle – towards a more just and humane world", en P. Gready y J. Ensor (eds.), *Reinventing development?...Op. Cit.*

27 *Ibidem*.

por algo o alguien, lo cual apunta a una dimensión relacional de la exclusión, basada en diferencias y estatus que operan a través de procesos políticos²⁸.

Con frecuencia se ha estimado que una de las aportaciones más relevantes de los EBD ha sido “repolitizar” el desarrollo, enfrentando los frecuentes enfoques tecnocráticos, “neutrales” y despolitizados. Por ejemplo, Chapman, introduciendo además la cuestión del conflicto, afirma:

“Un EBD es inherentemente un enfoque político, ya que toma en consideración el poder, la lucha y la visión de una sociedad mejor como los factores clave en el desarrollo. Así, se opone a una visión despolitizada del desarrollo que considera los problemas como ‘cuestiones puramente técnicas que pueden resolverse fuera de la arena política’, sin conflicto, cuando en realidad se basan en diferencias profundas de poder, recursos y medios”²⁹.

Esta visión supone un abandono de anteriores posturas cómodas y poco conflictivas por parte de las organizaciones que, desde la perspectiva política de los EBD, deben en cambio posicionarse, conocer y asumir su lugar en los procesos políticos en los que se ven envueltas.

Por otra parte, la cuestión de la política, junto con las otras expuestas, obliga a recuperar el mismo concepto de co-operación como trabajo conjunto entre iguales para lograr un mismo fin (el del ejercicio de los derechos), abandonando las perspectivas y prácticas “gerencialistas”, centradas en la gestión tecnocrática.

Implicaciones de la incorporación de los EBD en las organizaciones de desarrollo

Tras explorar los distintos conceptos que están en el núcleo de los EBD, estamos en mejores condiciones para explorar y entender las distintas implicaciones que la incorporación del enfoque puede suponer para las organizaciones de desarrollo.

28 J. Beall y C. Clert, *Social Exclusion and Globalisation: Implications for Social Policy and Urban Governance*, London School of Economics, London, 2000.

29 J. Chapman, *Rights-Based Development...Op. Cit.*, p. 7.

A fin de analizar estas implicaciones desde una perspectiva amplia que reconozca su diversidad e impacto en múltiples dimensiones, estructuramos este apartado según las implicaciones para los distintos aspectos organizacionales, que diferenciamos de la siguiente manera:

- Aspectos estratégicos. Tienen que ver con la visión, misión, líneas de trabajo, lineamientos estratégicos de la organización, etc.
- Política de socios y aliados. Relacionada con aspectos como la selección y relaciones con socios, aliados y con las administraciones, participación en redes, etc.
- Organización y gestión interna. Relacionadas con el organigrama, la estructura y los procedimientos internos, con el funcionamiento y toma interna de decisiones, con el perfil y capacitación del personal, con el rol de la base social, etc.
- Procedimientos de planificación y gestión de programas, proyectos y acciones. Tienen que ver con los enfoques, metodologías e instrumentos de gestión de la planificación, seguimiento y evaluación de intervenciones que se emplean.
- Las ideas de esta sección no pretenden agotar todas las posibles implicaciones de la incorporación de un EBD, sino sólo ilustrar su potencial y diversidad de su aplicación

Implicaciones en los aspectos estratégicos

Definición de estrategias considerando los titulares de derechos, obligaciones y responsabilidades

Una implicación frecuente de la incorporación de un EBD a la hora de plantear las estrategias de las organizaciones, ha sido el definir las atendiendo a los roles atribuidos a los actores desde la perspectiva de los derechos, ya sean titulares de derechos, de obligaciones o de responsabilidades.

En las experiencias que ofrece el trabajo de organizaciones internacionales, encontramos que el trabajo con los titulares de derechos se han centrado en generar conciencia y promover la capacidad para exigir los derechos. Algunas de las estrategias tienen que ver con la construcción de poder "interior", tales como el promover la autoestima o la toma de conciencia crítica; de poder "para", tales como promover la conciencia de la posibilidad de actuar para transformar la vida personal y colectiva; y de "poder con", tales como promover la creación y fortalecimiento de organizaciones y redes, la generación de capacidad de propuesta de políticas públicas y de incidencia para su inclusión en la agenda, etc.

Aunque veremos numerosos ejemplos a lo largo de la sección, un caso en el que aparece un repertorio amplio de estas estrategias puede verse en el trabajo de ActionAid Brasil en Sao Joao de Mereti, que se describe en el Cuadro 3³⁰.

Cuadro 3. Construyendo poder en los titulares de derechos para exigir el derecho a la alimentación. ActionAid Brasil en Sao Joao de Mereti

- El trabajo de ActionAid Brasil con sus organizaciones socias tiene tres objetivos fundamentales: 1) promover la participación activa de las poblaciones empobrecidas y marginalizadas, incentivando que se unan a movimientos sociales existentes o se generen nuevos; 2) facilitar la conexión horizontal entre movimientos para crear redes y 3) promover la capacidad de los movimientos para que influyan en las políticas públicas
- En el caso de Sao Joao de Meriti, ciudad del área metropolitana de Rio de Janeiro de 425.00 habitantes, muy empobrecida y con graves problemas de malnutrición, ActionAid propuso a sus organizaciones socias comenzar un proceso de empoderamiento de los más empobrecidos que comenzara por el ámbito local. Este proceso abordaría la asistencia directa a los niños con problemas de malnutrición y sus familias, al tiempo que promovería la movilización socio-política en torno al tema del derecho a la alimentación, exigiendo el acceso a los servicios y bienes públicos, así como políticas públicas que combatieran la malnutrición.

- En una primera fase del proceso, se trataba de identificar y movilizar a las organizaciones más activas de la ciudad. Los objetivos fueron promover la toma de conciencia y el debate sobre el problema de la malnutrición infantil, establecer estrategias de lucha y organizar la coordinación de la *Mutirao* (movilización conjunta de organizaciones).
- En una segunda fase, se trató de sumar nuevas organizaciones comunitarias, al tiempo que se reclutaron voluntarios y organizaron *mutiroes* (pequeños grupos de trabajo). En la tercera, los *mutiroes* realizaron un trabajo de campo para elaborar un diagnóstico pormenorizado de la situación, identificar los casos de malnutrición y su relación con los niveles de empobrecimiento de las familias y despertar conciencia al respecto en las familias. En la cuarta fase, en base al trabajo previo, se debatió y elaboró participativamente un Plan de la Ciudad para Combatir la Malnutrición Materno-Infantil, que incluía propuestas de políticas públicas.
- Gracias al diagnóstico y al Plan, los *mutiroes* pudieron reunirse con funcionarios y representantes políticos y presionar a las instituciones. Se consiguió un importante impacto mediático, así como que el gobierno local tomara algunas medidas de emergencia y atendiera a los casos identificados en el diagnóstico. Se consiguió además que el gobierno local celebrara una Conferencia Municipal sobre Seguridad Alimentaria. También, se consiguió incrementar la conciencia entre las familias sobre el tema y su importancia.
- El *Mutirao* fue a su vez creciendo y estableciendo alianzas a nivel del Estado de Rio de Janeiro y a nivel nacional. A pesar de los cambios de gobiernos, se consiguió introducir en las agendas cuestiones contempladas en el Plan, así como abrir nuevos espacios de participación y colaboración del *Mutirao* con las administraciones públicas en las distintas esferas de gobierno.

Cabe decir que estas estrategias no tienen que ir orientadas exclusivamente al reconocimiento legal de los derechos, o únicamente a la exigencia de cumplimiento de derechos legalmente reconocidos. Por ejemplo, ActionAid Internacional³¹ considera que las luchas de los movimientos sociales van más allá. En las mismas se

30 Basado en M. Antunes y J. O. Romano, "Combating infant malnutrition – an experience of networking in the social struggle for the human right to food and sustainable nutrition" en P. Gready y J. Ensor (eds.), *Reinventing development...* Op. Cit.

31 *Ibidem*.

establecen a su vez nuevos derechos, aunque no estén siempre reconocidos. El caso de las luchas de los movimientos sin tierra brasileños ilustra este proceso de construcción y conceptualización de nuevos derechos³², tales como la propiedad colectiva de la tierra o el acceso y control directo de los bienes naturales.

Con los titulares de obligaciones y responsabilidades, las estrategias se han centrado en sensibilizar y capacitar para no obstaculizar, respetar, proteger y hacer efectivos los derechos. Algunas estrategias tienen que ver con la sensibilización de gobiernos e instituciones públicas; el fortalecimiento y mejora de sus capacidades; ofrecer información y asesoramiento para que las administraciones defiendan los intereses de los grupos marginalizados; facilitar espacios de encuentro para que sean más sensibles a los intereses de estos grupos etc. Veremos numerosos ejemplos a lo largo de esta sección.

El trabajo en paralelo con titulares de derechos y con titulares de obligaciones no es contradictorio, sino que se ha demostrado que puede ser compatible y sinérgico. Un ejemplo lo ofrece la acción de Oxfam en el Sahel, en el ámbito de la producción de algodón (ver cuadro 4³³). En el mismo, el trabajo con los titulares de derechos para promover la toma de conciencia y el fortalecimiento y articulación de organizaciones de productores a nivel local y regional se completó con un trabajo de sensibilización y fortalecimiento de los gobiernos de la región para que defendieran los intereses de los productores.

Cuadro 4. Trabajando en paralelo con titulares de derechos y titulares de obligaciones. El caso de Oxfam y la producción de algodón en el Sahel.

- Oxfam Internacional recoge cinco amplios “objetivos” como marco estratégico, dentro de los cuales se encuadran todas sus intervenciones: el derecho a medios de vida sostenibles; el derecho a servicios básicos; el derecho a la vida y a la seguridad; el derecho a ser escuchado; y el derecho a la identidad.

32 *Ibidem*.

33 Basado en M. Brouwer, H. Grady, V. Traore, y D. Wordofa, *The experiences of Oxfam International...* Op Cit.

- Oxfam Internacional recoge cinco amplios “objetivos” como marco estratégico, dentro de los cuales se encuadran todas sus intervenciones: el derecho a medios de vida sostenibles; el derecho a servicios básicos; el derecho a la vida y a la seguridad; el derecho a ser escuchado; y el derecho a la identidad.
- La Campaña de Comercio Justo de Oxfam Internacional ha centrado buena parte de sus esfuerzos en hacer valer los intereses de los productores del Sur en los foros y negociaciones internacionales sobre comercio. En esta campaña, se recogen tanto el derecho a medios de vida sostenibles como el derecho a ser escuchado.
- En el caso del trabajo con los productores de algodón del Sahel, Oxfam promovió la toma de conciencia, el fortalecimiento y articulación de organizaciones a nivel local y, más adelante, a nivel nacional y regional. Estas organizaciones comenzaron a hacer la presión a sus gobiernos para que defendieran sus intereses. De cara a la Conferencia de la OMC en Cancún en 2003, las exigencias se centraron en que el gobierno solicitara cambios para no se vieran afectados por las subvenciones a productores de algodón en EEUU y la Unión Europea.
- Paralelamente, Oxfam hizo un trabajo de sensibilización y fortalecimiento de los gobiernos en los distintos países de la región, proveyendo de información y asesoramiento para que tuvieran una participación más informada en Cumbre y estuvieran en mejores condiciones de defender los intereses de los pequeños productores. Parte de este trabajo de asesoramiento se hizo conjuntamente con las organizaciones de productores y con los funcionarios del gobierno.
- Aunque los resultados no fueron inmediatos, los subsidios al algodón de EEUU fueron declarados ilegales por la OMC posteriormente, a partir de denuncias de dumping. Este hecho debe suponer un estímulo para que los gobiernos africanos mantengan las posiciones, favorables a los productores que habían tomado.

Por otro lado, la experiencia demuestra que incorporar un EBD ha servido también para que las organizaciones puedan manejar un lenguaje común, que permite entender y dar coherencia y sentido a distintas estrategias paralelas, desde la movilización hasta el trabajo con las administraciones. Este es el caso de Oxfam Internacional: entre sus organizaciones asociadas algunas han estado más orientadas al trabajo con titulares de derechos (por ejemplo, Oxfam Novib tiene una larga trayectoria de trabajo de fortalecimiento de organizaciones autónomas de la sociedad de civil), mientras que otras lo estaban al trabajo con los titulares de obligaciones (como Oxfam GB, con larga experiencia de trabajo de fortalecimiento de gobiernos para responder a las demandas de la ciudadanía). Tras la introducción del EBD, la confederación ha podido manejar un enfoque y lenguaje compartido que integra todas las estrategias, permite una mejor coordinación y pone en valor su diversidad para conseguir un objetivo común³⁴.

Enfoques integrales y relaciones entre derechos

Otras implicaciones para las estrategias de las organizaciones que han asumido un EBD han tenido que ver con el abandono de estrategias sectoriales para pensar en abordajes más amplios e integrales, tratando de interconectar los derechos y promover su reforzamiento mutuo.

Hemos visto el caso de la campaña de Oxfam en el Sahel (cuadro 4), en la cual se conectaban el derecho a los medios de vida sostenibles y al derecho a ser escuchando. En el caso de ActionAid en Brasil (cuadro 3) también se apuntaba a construir conjuntamente el derecho a la alimentación y el derecho a la participación.

Otro caso ilustrativo es la experiencia de Save The Children en Nepal promoviendo “clubes de niños” (ver cuadro 5)³⁵. En la misma, la consecución del derecho a la participación ha supuesto cambios de actitudes y una influencia más activa en los programas y políticas, de modo que se han producido cambios que mejoran la garantía de otros derechos.

³⁴ *Ibidem*.

³⁵ Basado en J. Theis y C. O’Kane, “Children’s participation, civil rights and power”, en P. Gready y J. Ensor (eds.), *Reinventing development?...* Op. Cit.

Cuadro 5. Conectando el derecho a la participación con otros derechos de los niños y las niñas. El caso de los “clubes de niños” de Save The Children en Nepal.

- Save The Children es una entre el creciente número de agencias de desarrollo que promueve los derechos de participación de los niños, con estrategias tales como la sensibilización de adultos para facilitar y valorar la participación de los niños, la promoción del acceso de éstos a información o el fomento de su presencia e influencia en las tomas de decisiones en todos los niveles de gobernanza.
- La organización parte de la idea de que la negación de alguno de los derechos de los niños suele suponer la negación de otros. En concreto, negar sus derechos a la participación suele acarrear la negación de otros derechos tales como el derecho a la vida, la salud, la educación o la protección. De forma inversa, los niños que carecen de registro de nacimiento, padecen hambre, explotación o abusos afrontan obstáculos mayores cuando tratan de ejercer sus derechos de participación.
- En Nepal, Save The Children promovió la creación de “clubes de niños” en zonas rurales y urbanas. Por ellos han pasado decenas de miles de niños de entre siete y diecisiete años, de todas las clases y grupos sociales. En estos centros los niños trabajan la autoestima (como forma de construir poder “interior”), exploran y desarrollan sus capacidades, debaten y toman conciencia de sus derechos a través de actividades lúdicas, culturales y educativas (promoviendo el poder “para”). A medida que han ido madurando y consolidándose con los años, los clubes han ido promoviendo la creación de redes, la participación de los niños en la toma de decisiones en las comunidades y la incidencia sobre las políticas (poder “con”).
- Este proceso ha significado un cambio en las relaciones de poder entre niños y adultos y con el conjunto de la comunidad, y ha promovido un cambio de actitudes que ha supuesto un mayor respeto hacia las opiniones de los niños. También, ha significado una influencia más activa en los programas y políticas públicas en el nivel local e incluso nacional, que han incorporado parcialmente las visiones y reivindicaciones de los niños. Estos cambios han mejorado la garantía de otros derechos relacionados, por ejemplo, con la protección de la infancia.

Además, los casos que hemos visto tienen en común que, desde un enfoque amplio, se combinan objetivos en el largo plazo, tales como cambios de políticas, con objetivos a corto plazo, tales como obtener asistencia para una situación de emergencia por malnutrición, conseguir que el gobierno tome una determinada postura en un encuentro internacional o mejorar la autoestima de los niños y las niñas.

Promover cambios en la gobernanza

Una preocupación fundamental derivada de la incorporación de los EBD en las organizaciones, ha sido producir cambios en la gobernanza. Particularmente, promoviendo cambios en las agendas y prioridades, así como la participación más activa y la inclusión de las visiones y reivindicaciones de los grupos más marginalizados.

En estas estrategias se combinan el trabajo en distintos niveles. Por ejemplo, en los casos de ActionAid en Brasil (cuadro 3) y de Save The Children en Nepal (cuadro 5), la movilización e incidencia en el nivel local llevó más adelante a la incidencia en otros niveles subnacionales y nacionales. En el caso de Oxfam en el Sahel (cuadro 4), la movilización a nivel local, nacional y regional permitió la incidencia en el nivel internacional. Los tres casos demuestran que hubo un cambio en las agendas y que se consiguió la irrupción como actores políticos de colectivos antes silenciados en los distintos niveles.

Politización de estrategias y nuevo abordaje de la provisión de servicios

Hemos visto que las estrategias desde el EBD tenían una naturaleza política: toma de conciencia política, movilización y organización para la incidencia, apuesta por cambios en los mecanismos formales e informales de toma de decisiones, etc. Además, en los casos que hemos visto podemos ver cómo las acciones tratan de atajar las causas políticas que están en la base de la vulneración de los derechos.

Para algunas organizaciones como ActionAid, politizar las estrategias supone también tomar posicionamientos políticos claros. En ocasiones, este posicionamiento puede llevar a la confrontación con actores poderosos. Es el caso de ActionAid India, que tomó posición junto a otras organizaciones y se opuso frontalmente a

la política del gobierno del estado de Gujarat³⁶ el cual no detuvo la violencia contra la minoría musulmana. Esta posición permitió promover y apoyar la movilización social.

Cuadro 6. Conectando el derecho a la participación con otros derechos de los niños. El caso de los "clubes de niños" de Save The Children en Nepal.

- Un año después del terremoto que asoló Gujarat en 2001, se produjo el incendio de un tren que despertó la violencia contra la minoría musulmana de la zona. El gobierno de Gujarat no sólo no tomó medidas para detener la violencia, sino que de hecho fue instigador de la misma. Ante esta situación, ActionAid fue de las pocas organizaciones internacionales que tomó posición junto con otras organizaciones no gubernamentales que se unieron en la Iniciativa Ciudadana, oponiéndose abiertamente a la política del gobierno.
- La postura era conflictiva, en un ambiente muy tenso, pero la organización trató de asistir, defender (también frente al estado) y promover la movilización de los afectados por la violencia así como promover encuentros entre religiones para promover la construcción de la paz tras el conflicto, en un proceso que aún sigue abierto.

Por otro lado, plantearse estrategias de naturaleza política no ha supuesto necesariamente abandonar determinadas acciones "tradicionales" de prestación de servicios y satisfacción de necesidades básicas. El cambio, sin embargo, ha radicado en dejar de considerar estas acciones como fines en sí mismos, para hacerlas parte de una estrategia más amplia, de naturaleza política.

Según la experiencia de varias ONGD, la provisión de servicios puede servir como "punto de entrada", para ir generando confianza entre las personas y colectivos locales y la ONGD internacional, así como para continuar luego con nuevas acciones políticas como la organización social, movilización, incidencia etc.

36 Basado en S. Akerkar, "Rights, development and democracy, a perspective from India" en P. Gready, y J. Ensor (eds.), *Reinventing development?...Op Cit.*

Vimos que este era el caso, por ejemplo, de Save The Children en Nepal (cuadro 5): los clubes de niños, a medida que maduraban, pasaban de realizar exclusivamente acciones de asistencia y acompañamiento en el desarrollo de los niños a estimular su participación en la toma de decisiones y a realizar acciones de incidencia.

Información y conocimiento

La generación y socialización de información ha sido una parte importante de las estrategias de las ONGD que incorporan un EBD, como forma de enfrentar el poder invisible y facilitar la incidencia. Hemos visto el caso de Oxfam en el Sahel (cuadro 4), que realizó investigaciones y estudios que sirvieron para incorporar las demandas de los productores de algodón de la región. También, el caso de ActionAid en Sao Joao de Meriti (cuadro 3), en el cual la información generada colectivamente fue clave tanto para exigir actuaciones de emergencia como para promover cambios en las políticas.

Además de generar información sobre vulneraciones y propuestas de políticas, otros casos ilustran la importancia de promover la construcción de visiones alternativas de la realidad, enfrentando el poder invisible que con frecuencia está en la base de los procesos sistemáticos de vulneración de derechos. Es el caso de ActionAid India en Boulangir.³⁷ En el mismo, se transformó la visión imperante en la zona, que achacaba la marginalización de determinados colectivos a causas naturales, y se construyó una visión alternativa de la realidad que permitió inspirar acciones para cambiar su situación.

Cuadro 7. Transformando visiones de la realidad. El caso de ActionAid India en Boulangir.

- Un estudio participativo promovido por ActionAid India en el distrito de Bolangir, en el Estado de Orissa, reveló que las fuertes migraciones de campesinos de la zona -principalmente al estado vecino de Andhra Pradesh, donde trabajaban en condiciones de semi-esclavitud en la producción de ladrillos- no se debía exclusivamente a la escasez de lluvias en los últimos años, tal y como .

37 *Ibidem*

era la "verdad" aceptada. En cambio, reveló que las causas de las migraciones estaban en buena parte relacionadas con la falta de acceso a atención y servicios sociales, con los altos niveles de endeudamiento de los pequeños campesinos y con la injusta distribución de la tierra. El proceso de desarrollo en la zona estaba marginalizando a numerosos colectivos

- Partiendo de este análisis más profundo de causas, que cambió las visiones y generó una idea alternativa de desarrollo para la zona, un conjunto de ONG promovió procesos descentralizados de análisis y propuestas de alternativas de acción en las comunidades de la zona, que llevaron al desarrollo de un Plan Popular de desarrollo alternativo. Entre otras acciones, se crearon bancos de grano, se movilizó a los colectivos más marginalizados para exigir sus derechos, se trató de evitar que las familias aceptaran préstamos abusivos y se trató de frenar la compra forzada de tierras. Además, se trabajó con los migrantes, promoviendo su organización en cooperativas de trabajo y haciendo incidencia para que se respetaran sus derechos laborales .

Trabajar por el diálogo, la reconciliación y la construcción de la paz

Desde un EBD y en relación al cambio de roles de las organizaciones de desarrollo que ha implicado, encontramos que, en contextos con pasados inmediatos de conflicto, las ONGD han pasado de un rol de asistencia a un rol de diálogo, mediación y promoción de la construcción de la paz.

Es ilustrativo el caso del trabajo de CARE Internacional en Ruanda³⁸: desde que comenzó a trabajar con un EBD, viene jugando este rol de mediación en su contexto, contribuyendo a la discusión entre los ciudadanos de Ruanda y entre ellos y su gobierno, fomentando el diálogo y la reconciliación.

La organización ha impulsado y participado como un actor más de redes de la sociedad civil para la promoción del debate descentralizado sobre los derechos en

38 A. Jones, "The case of CARE International in Rwanda" en P. Gready y J. Ensor (eds.), *Reinventing development...* Op. Cit.

los niveles locales. Remitiéndonos a lo que afirman Galant y Parlevliet³⁹, la estrategia partía de la idea de debatir sobre la aplicación e interpretación de los derechos y la justicia en cada contexto local concreto, aunque, naturalmente, los derechos humanos y la justicia no fueran de por sí negociables, sino la base tanto de los resultados como del propio proceso de diálogo y reconciliación.

Quadre 8. Treballant per la reconciliació, pel diàleg i per la pau. El cas de CARE Ruanda.

- El gobierno ruandés, en los últimos años, ha ido progresiva y parcialmente reconociendo el rol de las organizaciones sociales para hacer críticas constructivas y para participar, hasta cierto punto, de los asuntos públicos. Muchas organizaciones de la sociedad civil han participado en procesos participativos para la definición de políticas en cuestiones como la tierra, la educación, el VIH/SIDA y la infancia.
- Sigue resultando en todo caso esencial –y muy complejo– superar la división social que ha producido el odio y los conflictos étnicos. Desde la perspectiva de CARE, es necesario abrir espacios para el encuentro la discusión honesta entre ruandeses y entre ellos y su gobierno. Entre sus acciones concretas, la organización ha participado en la Red Coexistencia Pacífica de Ruanda, un foro de ONG nacionales e internacionales, funcionarios, donantes e investigadores, en el que intercambiar ideas y experiencias para la reconciliación y la consolidación de la paz en el país.
- Junto con otros miembros de la RED, CARE ha tratado de descentralizar los debates de estos foros, a fin de llevarlos a los niveles locales y promover la participación popular en los mismos, así como en los asuntos públicos. Para promover el debate y el encuentro, CARE ha tratado de mantener fuertes relaciones tanto con el gobierno y funcionarios públicos como organizaciones de la sociedad civil genuinamente representativas de los grupos marginalizados.

39 G. Galant y M. Parlevliet, "Using rights to address conflict – a valuable synergy" en P.Gready y J. Ensor (eds.), *Reinventing development...* Op. Cit.

- Cabe añadir que participar en estos procesos supuso para CARE Ruanda cambios muy profundos, que implicaron la capacitación del personal y su apropiación de una nueva cultura de trabajo basada en los derechos, así como un estrechamiento de las relaciones y compromisos con organizaciones con visiones afines.

Implicaciones en la planificación y gestión de programas, proyectos y acciones.

Una de las más frecuentes implicaciones para el trabajo de las organizaciones que han incorporado el EBD se relaciona con los procesos de planificación y ha consistido en introducir el análisis de actores, sus roles y relaciones, en relación a los derechos, así como el análisis de sus capacidades, ya sea para exigir derechos, protegerlos, respetarlos o garantizarlos.

En las metodologías de planificación también se suele incluir análisis previos de los derechos vulnerados, los marcos normativos existentes en los distintos niveles de gobernanza y el análisis de las causas de las vulneraciones. Finalmente, con diferente profundidad, se incorpora el análisis de las relaciones de poder, incluyendo el poder de la propia organización de desarrollo y sus relaciones con sus socios locales.

En el cuadro 9 podemos ver cómo estas cuestiones se introducen a través de metodologías específicas de planificación de distintas organizaciones.

Cuadro 9. Aplicando el EBD en la programación de actividades. Comparativa: Los casos de UNICEF, ISI Argonauta, Intermon Oxfam y ActionAid Internacional⁴⁰

- En el caso de UNICEF, la organización está incorporando el EBD en la planificación a través de la metodología del HRBAP (Enfoque Basado en Derechos

40 Basado en A. Boni, J. Peris, y A. Hueso, *Otra manera de concebir las intervenciones de codesarrollo...* Op. Cit.

Humanos para la Programación, en sus siglas en inglés), propuesto por Jonsson⁴¹. La metodología consta de cinco "pasos": análisis de causas; análisis de pautas/comportamientos; análisis de por qué el derecho no se realiza; identificación de acciones candidatas; programación de acciones. Un aspecto fundamental es "identificar las relaciones clave de un titular de derecho y el responsable de un deber para satisfacer este derecho. Puede que un individuo o grupo sea a la vez titular o responsable"⁴². Junto a esta identificación, se señala la falta de capacidades para exigir o cumplir las obligaciones en relación al derecho.

- La propuesta metodológica de ISI Argonauta⁴³, también incorpora fuertemente en su propuesta la identificación y asignación de roles, clasificados en titulares de derechos (todos los seres humanos), de obligaciones (el Estado) y de responsabilidades (otros actores sociales, como la familia, los medios de comunicación, las empresas o las organizaciones sociales). También se analizan las relaciones entre actores, las capacidades y los marcos normativos. Su propuesta consta de diez pasos: identificación del "problema"; análisis de derechos humanos según estándares internacionales; identificación y asignación de roles de los actores según estándares internacionales; análisis de contextos (nacional, regional, local); institucionalización jurídica del derecho en el marco nacional; análisis del grupo objetivo (incluyendo relaciones de poder); análisis causal de la vulneración del derecho; e identificación y selección de la intervención y diseño de la intervención.
- En el caso de Intermon Oxfam, la planificación desde un EBD se realizan según el siguiente procedimiento: identificación del marco normativo y de los mecanismos para su garantía; identificación de los derechos vulnerados y de sus causas; identificación de las características sociales que determinan la exclusión del grupo meta; análisis de poder de las instituciones formales e informales; identificación de los titulares de derechos y los titulares de obligaciones (incluyendo el análisis de capacidades); y análisis de cómo transformar un derecho reclamado en una política pública.

41 U. Jonsson., (2003). Human rights approach to development programming. Nairobi, UNICEF

42 U. Jonsson., (2005). "A human rights-based approach to programming", en Gready, P. y J. Ensor (eds.), *Reinventing development...Op. Cit.*

43 ISI Argonauta, *Guía para la incorporación del enfoque basado en derechos humanos a las intervenciones de cooperación para el desarrollo*. Madrid, IUDC - Universidad Complutense de Madrid, 2008

- ActionAid International, por su parte, ha incluido también estos elementos en sus metodologías de diagnóstico y planificación, si bien incorpora, como elementos novedosos y a través de la metodología ALPS (Sistema de Rendición de Cuentas, Aprendizaje y Planificación, en sus siglas en inglés), las cuestiones de poder derivadas de la posición de la propia ONGD en el contexto, así como las relaciones que mantiene con sus socios. Además, con la metodología se trata de integrar fuertemente en la planificación cuestiones tales como la reflexión, el aprendizaje o la rendición de cuentas.
- Según Boni et al.⁴⁴, "las diversas propuestas aportan una concepción más integral de las intervenciones al vincularlas a procesos de cambio social a largo plazo". Cuestiones como análisis de actores, sus roles, relaciones, y capacidades en relación a los derechos, el análisis de derechos vulnerados y marcos normativos aplicables aparecen en todas estas metodologías. Las diferencias más significativas se dan en relación a la consideración de las relaciones de poder. En este sentido, la metodología de ActionAid la incorpora elementos más novedosos, al hacer énfasis en el propio poder y posición de la ONGD en los partenariados de los que forma parte.

Nuevos principios en la gestión: accountability, reflexión y aprendizaje

El caso de ActionAid y su sistema ALPS ilustra cómo los cambios en las metodologías desde un EBD pueden llevar a considerar cuestiones más profundas que van más allá de la gestión del ciclo del proyecto y que abarca cuestiones tales como la rendición de cuentas múltiple, la importancia de la participación de los colectivos empobrecidos en los procesos organizacionales y la reflexión crítica y aprendizaje en el seno de las organizaciones.

44 A. Boni; J. Peris y A. Hueso, Otra manera de concebir las intervenciones de codesarrollo...Op. Cit., p. 429.

Cuadro 10. Más allá de la planificación: Integrando los valores del EBD en toda la gestión de la organización. La metodología ALPS de ActionAid Internacional⁴⁵

- Con la introducción de la metodología ALPS (Sistema de Rendición de Cuentas, Aprendizaje y Planificación, en sus siglas en inglés), más allá de la programación de intervenciones, ActionAid Internacional ha tratado de integrar los valores fundamentales del EBD en todas las actividades y en el funcionamiento de la organización.
- La metodología trata de reducir burocracias innecesarias, garantizar la participación en todos sus procesos organizacionales (particularmente de las personas empobrecidas con las que se trabaja), profundizar en la accountability de la organización a todas las partes interesadas, crear espacios para la innovación, el aprendizaje y la reflexión crítica y poner el análisis de las relaciones de poder y la lectura de la realidad desde los derechos en el centro de todos los procesos.
- El ALPS trata de introducir cambios en los ciclos de planificación, seguimiento y evaluación de sus acciones, pero también en las actitudes y comportamientos del personal, voluntarios, activistas y socios, así como en todas las políticas y procesos de la organización. Estos cambios tienen que ver con las evaluaciones, estrategias, planes y presupuestos, procesos participativos anuales de revisión y reflexión, informes y revisiones anuales de la gobernabilidad interna, auditorías externas e internas, políticas de información abierta, etc.
- A pesar de las grandes complicaciones que ha enfrentado la puesta en práctica del ALPS, son evidentes los esfuerzos de la organización para producir cambios profundos e integrales en las metodologías, procesos y procedimientos de la organización desde un EBD.

Combinación del EBD con otros enfoques

Las organizaciones que hemos estudiado ofrecen distintas experiencias de combinación del EBD con otros enfoques que han venido marcando su trabajo.

En el caso de Oxfam, el EBD se complementa con el otro gran enfoque que ha marcado su forma de trabajo, el de Medios de Vida Sostenibles (EMVS). Para la organización, se trata de aproximaciones complementarias: Mientras que el EBD aporta valor normativo, es más transparente y absoluto, hace hincapié en la equidad e identifica mejor la exclusión social y estimula la movilización social, “el EMVS es más práctico y exhaustivo, por lo que permite priorizar derechos, facilita comprender qué derechos son denegados, hace hincapié en la vulnerabilidad al contexto y resulta menos conflictivo en su aplicación”⁴⁶.

Hemos visto también el caso de ActionAid, organización para la cual su anterior enfoque de provisión de servicios no es incompatible ni con el EBD ni con el otro enfoque principal de la organización, el de empoderamiento. Se da el caso de intervenciones identificadas desde la carencia de servicios, pero que en su gestión se han enfocado desde un EBD. Como hablamos, la provisión se convierte en “punto de entrada” para promover la organización popular y la movilización social, a través de metodologías de gestión que contemplan la participación, rendición de cuentas, la transformación de las relaciones de poder, etc.

Si bien no queda explícitamente ilustrado en los ejemplos descritos, cabe decir que el EBD ha sido combinado con frecuencia con el enfoque de género, reforzándose ambos enfoques mutuamente. Procesos planteados en principio desde un enfoque de género han facilitado, partiendo del eje de los derechos de las mujeres, conectar con otros derechos. De manera inversa, intervenciones planteadas con un fuerte enfoque de derechos han permitido, a lo largo del proceso, ir introduciendo cuestiones específicas de los derechos de las mujeres en proyectos que no tenían en principio esta orientación específica. Un ejemplo de Oxfam lo podemos encontrar en Brouwer et al., 2005⁴⁷.

⁴⁵ Basado en Action Aid, ALPS, Accountability, Learning and Planning System, 2006. Disponible en: http://www.actionaid.org.br/sites/files/actionaid/actionaids_accountability_learning_and_planning_system.pdf.

⁴⁶ Intermón oxfam, “Introducción al enfoque de derechos humanos en el desarrollo”, *Cuadernos temáticos para el cambio*. Barcelona: Intermón Oxfam, 2007, citado en A. Boni, J. Peris, y A. Hueso, *Otra manera de concebir las intervenciones de codesarrollo...Op. Cit.*

⁴⁷ M. Brouwer, H. Grady, V. Traore, y D. Wordofo, *The experiences of Oxfam International...Op. Cit.*

Implicaciones en la política de socios y aliados

Cambios en la naturaleza de las relaciones

Otra implicación de la incorporación del EBD en las organizaciones de desarrollo ha sido el repensar la naturaleza y formas de relación con las organizaciones e instituciones con las que se trabaja.

Cuestiones que antes se entendían como “voluntarias” pasan a ser inherentes y “obligadas” en las relaciones con los socios, tales como el compromiso (es muy claro el ejemplo de ActionAid India en el cuadro 6), la accountability (como demuestra la metodología ALPS que se vio en el cuadro 10) o la participación (muy presente en todos los casos expuestos). En todos los ejemplos vemos como se deja de considerar a los socios como instrumentos del proyecto o receptores de servicios, para considerarlos titulares de derechos. A su vez, las organizaciones de desarrollo pasan a considerarse a sí mismas como titulares de responsabilidades.

Como ilustran también los casos que hemos visto, trabajar desde un EBD ha supuesto ir construyendo relaciones duraderas en el tiempo, basadas en el diálogo y la confianza, cuestiones fundamentales para trabajar en aspectos tales como el fortalecimiento organizacional, la producción conjunta de conocimiento, el trabajo en red o la incidencia.

Además, hemos visto como el foco se ponía con frecuencia en la relación y trabajo directo con los grupos más marginalizados. La incorporación del EBD ha implicado en muchos casos trabajar con grupos antes ausentes tanto para la cooperación internacional como en la toma de decisiones en las arenas políticas, como era el caso de la minoría musulmana en Guajrat (cuadro 6) los migrantes de Boulangir (cuadro 7), o los niños del Nepal (cuadro 5).

ActionAid Internacional ofrece también una serie de aprendizajes desde su experiencia para pensar la nueva naturaleza de las relaciones desde un EBD, como describe Chapman⁴⁸ y se puede ver con más detalle en el cuadro 11: tener muy presentes las relaciones de poder entre la ONG internacional y sus socios, considerar el trabajo con nuevos socios e incluso abandonar antiguos con los que no se comparte la mirada, priorizar el trabajo con movimientos sociales y hacer un trabajo más activo con personas, entidades y administraciones del Norte (más allá de solicitar sus donaciones).

48 J. Chapman, *Rights-Based Development...Op. Cit*

Cuadro 11. Nuevas relaciones con los socios. Los aprendizajes de ActionAid Internacional⁴⁹

- Para ActionAid Internacional, incorporar un EBD ha supuesto un cambio profundo en la naturaleza de las relaciones con sus socios, ya que “cambian de ser implementadores y promotores del desarrollo a ser aliados y socios en la lucha colectiva por el cambio”⁵⁰.
- Incorporar el EBD ha supuesto, en general, incrementar el tipo actores con los que se trabaja, con muy distintos y nuevos perfiles, desde medios de comunicación independientes hasta gremios profesionales, instituciones públicas y colectivos de jóvenes. Se trata de una implicación coherente con la apertura de nuevos ámbitos de actuación, de la construcción de capacidades a la gobernanza. En todo caso, esta apertura a nuevos socios ha venido también acompañada en ocasiones del abandono del trabajo con antiguos socios cuyos valores y forma de trabajar no se correspondía con el nuevo enfoque.
- En todo caso, aún con esta apertura a nuevos actores de distintos perfiles, ActionAid ha tratado de priorizar cada vez más la colaboración directa con movimientos sociales. En su experiencia, se encontró que implementar un EBD era mucho más fácil y efectivo cuando las comunidades ya tenían sus propios movimientos sociales fuertes. Es el caso de su trabajo con el movimiento de campesinos sin tierra de Brasil, con una fuerte estructura y una estructura enraizada en los grupos locales.
- Una preocupación fundamental de la organización ha sido a su vez tener muy presentes las relaciones de poder que se dan con aquellos con los que se trabaja, para evitar actuar inconscientemente en contra de los valores y posicionamientos éticos, teóricos y políticos que se defienden desde un EBD. Sin embargo, ActionAid entiende que esta cautela no debe ser una limitación para que en determinadas situaciones la organización puedan usar unilateralmente, de forma responsable, el propio poder para promover cambios en coherencia con un EBD (por ejemplo, usando su legitimidad y recursos para presionar un gobierno o denunciar a una corporación).

49 Basado en S. Akerkar, *Rights, development and democracy...Op. Cit.*; J. Chapman, *Rights-Based Development...Op. Cit*

50 J. Chapman, *Rights-Based Development...Op. Cit.*, p.8.

- Otra implicación del nuevo enfoque ha sido establecer más vínculos con actores en el Norte, así como cambiar la naturaleza de estos vínculos. La mirada hacia las causas estructurales de la pobreza (al ver que se trataban de las mismas tanto en el Norte como en el Sur) y la ampliación del número de actores que se consideran con responsabilidades con relación al cumplimiento de los derechos, llevó a tratar de involucrar a más colectivos del Norte, ya fueran gobiernos, empresas, organizaciones sociales o individuos, a los que se ha tratado de comprometer más allá del aporte económico.
- En relación a las redes, no se trata sólo de promover la generación de las mismas, sino ante todo de proceder como un actor más en distintas redes ciudadanas ya existentes que trabajan desde una perspectiva de derechos humanos. En la experiencia de la organización, las redes generadas por iniciativa del donante tienen muchas probabilidades de no ser exitosas, a diferencia de las redes generadas desde la base y sin la influencia externa.
- Por otro lado, según la experiencia de ActionAid, las redes tienen además la ventaja de promover relaciones más horizontales entre los miembros, así como espacios de discusión menos jerárquicos que en los “partenariados” bilaterales entre ONG internacionales y organizaciones locales. En cualquier caso se debe atender a los desequilibrios de poder y considerar que la propia organización puede fácilmente eclipsar a los grupos y movimientos sociales locales que hay en las redes.

Relación con los gobiernos

Incorporar un EBD y contemplar a los gobiernos como titulares de obligaciones ha supuesto reconfigurar el trabajo y la relación con ellos. Como hemos visto, las estrategias han sido variadas, y entre ellas estaban la incidencia, la sensibilización y la capacitación. Estas nuevas relaciones pueden presentar importantes tensiones.

Según la experiencia de Oxfam Internacional, estas tensiones tienen que ver con los compromisos que tienen los gobiernos en relación al cumplimiento de los derechos⁵¹.

51 M. Brouwer, H. Grady, V. Traore, y D. Wordofa, *The experiences of Oxfam International...Op. Cit.*

En algunos casos, los gobiernos no tienen en principio un compromiso real para proteger los derechos de algunos grupos, por lo que se debe centrar la acción en la construcción de voluntad política, como veíamos en los casos explicados en los cuadros 3 y 4. Además, en estos casos muestran la importancia que tiene, en ocasiones, el trabajar simultáneamente acciones de incidencia y de capacitación, para que los gobiernos cumplan sus obligaciones.

En otros casos, los gobiernos pueden tener una cierta disposición para la protección de los derechos, aunque en ocasiones no cuenten con los medios adecuados. En estos casos, el rol de la ONGD puede ser el de facilitar medios para ello, como veíamos en el caso de CARE Ruanda (cuadro 8), en el que se facilitó el encuentro de las administraciones del Estado con la sociedad civil.

En algunos casos, el mismo gobierno puede estar abiertamente vulnerando los derechos de los ciudadanos, por lo que la estrategia acaba siendo la denuncia y el enfrentamiento, como en el caso de ActionAid en Gujarat (cuadro 6). En casos extremos, debe tenerse en cuenta que incidir o enfrentarse al gobierno (o a otros actores poderosos) puede crear riesgos para las organizaciones o movimientos con los que se trabaja y para el propio personal de la ONGD.

En cualquier caso, los ejemplos muestran cómo las organizaciones deben conocer la coyuntura política, posicionarse, manejarse cuidadosamente y elegir la estrategia más adecuada en situaciones que son siempre complejas.

Finalmente debe considerarse el hecho de que los gobiernos, particularmente los del Norte, son en ocasiones a la vez titulares de obligaciones y donantes que hacen cooperación. Esta situación presenta también tensiones, ya que las organizaciones se encuentran a menudo en situaciones de recibir fondos de los mismos actores contra los que se realizan acciones de incidencia o denuncia abierta.

Importancia del trabajo en red

Otra de las implicaciones más habituales de la incorporación de un EBD ha sido el énfasis en el trabajo en red y la construcción de alianzas amplias.

Todos los casos estudiados ilustran esta prioridad por las redes, en los ámbitos local, nacional, regional y global, y en interrelación entre ellos (por ejemplo,

el caso de Oxfam en el Sahel), en sentido horizontal (entre organizaciones sociales, como en el caso de ActionAid en Brasil) y en sentido vertical (entre organizaciones y también instituciones del Estado, por ejemplo, el caso de CARE Ruanda).

Algunas otras características que hemos visto son la diversidad de actores que participan en las redes (desde organizaciones comunitarias y ONGD nacionales e internacionales a universidades y distintas instituciones del Estado), su funcionamiento descentralizado o el hecho de que la construcción de redes para la incidencia en la esfera global o nacional venía precedida de la movilización en el nivel local.

Implicaciones para la organización y gestión interna

Capacitación y nuevas capacidades

Una implicación frecuente en relación a la organización y gestión interna tiene que ver con las capacidades del propio personal de las organizaciones de desarrollo.

Por ejemplo, Oxfam, como otras organizaciones de las estudiadas, insiste en que para trabajar con un EBD es necesaria tanto la construcción de capacidades en aquellos con los que se trabaja como la propia capacitación interna⁵².

Para ActionAid Internacional⁵³, es también necesaria una inversión interna en capacitación. Además, son necesarias nuevas capacidades en el personal, tales como el análisis de políticas, la incidencia, el conocimiento del funcionamiento de las estructuras del Estado y sobre cómo interaccionar en las complejas coyunturas políticas, etc. La necesidad de estas nuevas capacidades ha llevado a la organización a contar cada vez más con personal con un perfil activista. Sin embargo, esta situación no está exenta de tensiones, pues en ocasiones trabajadores con este perfil se ven superados por cuestiones burocráticas a las que no están acostumbradas.

Otros problemas que ha encontrado ActionAid para que el personal incorpore el nuevo enfoque tienen que ver con el hecho de que existen distintas interpretaciones del EBD, así como distintos grados y maneras de profundización en la incorporación del mismo en los distintos países y programas y entre los distintos departamentos y personas. A esto, se suma el miedo y la resistencia a cambios radi-

52 *Ibidem*.

53 J. Chapman, *Rights-Based Development...Op. Cit.*

cales en la forma de funcionar. Por ello, desde su experiencia, es necesario promover espacios de formación y diálogo para desmitificar y concretar el contenido y alcance del EBD, desde una perspectiva integradora y coherente.

Crear una cultura de los derechos

Además de las nuevas capacidades, algunas organizaciones apuntan desde su experiencia a la necesidad de cambios culturales profundos.

Como vimos en el caso de CARE en Ruanda (cuadro 8), producir las transformaciones internas necesarias para una efectiva incorporación del EBD supuso, entre otras cosas, crear una nueva cultura de los derechos en el seno de la organización. Esto significa un cambio tanto colectivo como persona a persona en la organización: nueva motivación, sentimiento de vinculación a la lucha por los derechos, así como disposición a la discusión abierta y para afrontar las tensiones sobre valores, normas y visiones⁵⁴. La comunicación juega en este aspecto un rol fundamental.

Además, este conjunto de nuevos comportamientos, sentimientos y normas, deben estar a su vez enraizados, redefinidos y adaptados al contexto de la sociedad y cultura locales en las que se vive y opera. Por ello, la creación de esta nueva cultura pasa también porque parta del liderazgo del personal local en los distintos países y contextos, desde una visión descentralizada de la organización⁵⁵.

Reflexión y nueva significación del propio trabajo

Dado que el EBD es un enfoque político que aborda las cuestiones de poder y que exige posicionamientos y compromisos, ha supuesto para algunas organizaciones la necesidad de clarificar la identidad, posiciones y visiones.

Por ejemplo, según la experiencia de ActionAid⁵⁶, la nueva situación a la que condujo la incorporación del EBD (mezcla de actividades de provisión de servicios con acciones políticas, relaciones con nuevos socios, etc.) podía llevar a la confusión sobre la propia identidad, tanto "hacia dentro" de la organización como

54 A. Jones, *The case of CARE International...Op. Cit.*

55 *Ibidem*.

56 J. Chapman, *Rights-Based Development...Op. Cit.*

en la forma en la que ésta era percibida “hacia afuera” en los diferentes contextos en los que trabaja. Esto requería clarificar la identidad de la organización, así como hacer patentes las posiciones políticas.

Siendo consciente de que definir la identidad y posicionamientos es un proceso que siempre produce disputas, en la experiencia de la organización resulta necesario estar preparados para manejar los conflictos internos.

Cambios en la estructura y la gobernanza de las organizaciones

Otra implicación de relevancia ha sido el replantear la propia estructura y la forma en la que toman decisiones las organizaciones.

Por ejemplo, hemos visto como para ActionAid, trabajar un EBD que considera el poder supone también incluir a nuestra propia organización, analizando las dinámicas de poder y sus propias estructuras internas y relaciones. Vimos como la metodología ALPS trataba de generar nuevos espacios orientados a mejorar la participación, el aprendizaje conjunto y la reflexión crítica. En paralelo, se están también introduciendo nuevas políticas relacionadas con la discriminación sexual o de otro tipo a la hora de contratar personal.

Por otro lado, la organización se embarcó en un complejo proceso en caminado a una nueva configuración de las relaciones de poder entre las distintas organizaciones de la “familia” ActionAid, que trata de romper la tradicional relación dentro de las ONG internacionales, por la cual el poder se sitúa en el norte y la mayor parte de las operaciones se realizan en el Sur. Para ello, se cambió la sede central a Sudáfrica y se trató de que el liderazgo recayera en las organizaciones del Sur. Se trata de convertirse en una federación de organizaciones afiliadas en las que cada una tenga igual peso y estatus.

Conclusiones

A lo largo de estas páginas hemos visto el potencial que los EBD tienen para las prácticas de las ONGD. También vimos que considerando los EBD en su doble aproximación, estos pueden desplegar todo su potencial: por un lado, considerando la aproximación “desde arriba” donde el acento está puesto en el reconocimiento legal de los derechos como un mecanismo de garantía de los mismos, fuente de legitimidad y como marco necesario para que determinadas cuestiones sean reconocidas a lo largo del tiempo; por el otro, la aproximación “desde abajo”, donde se pone en el centro los procesos sociales y políticos que llevan a garantizar o vulnerar los derechos, así como las luchas por la exigencia y permanente construcción de los mismos desde la base.

Desde esta perspectiva amplia, los EBD deben actuar en la esfera legal, pero también en las esferas social, política y económica, reforzándose estas actuaciones entre sí. Se enfatiza a su vez la importancia de las instituciones y de cómo las personas se relacionan con ellas, así como de toda la serie de mecanismos formales y no formales (y cómo se accede a ellos) que dan forma a los procesos. Se entiende que la aplicación, interpretación y realización de los derechos y la justicia se negocian en el contexto específico, con sus condiciones políticas, históricas y culturales⁵⁷, aunque los derechos y la justicia no son negociables.

Asimismo, la visión de los EBD que aquí proponemos considera que los derechos se construyen y realizan en contextos locales particulares, en condiciones culturales específicas, emanando de las aspiraciones de personas y colectivos. La propia conceptualización de los derechos es “generativa”, en permanente construcción en el marco de las luchas sociales y políticas. La creatividad y el activismo, el compromiso con los derechos y la lucha permanente por éstos se convierten en elementos centrales.

También desde esta perspectiva, se pone el acento tanto en el “producto” como en el proceso de construcción y cumplimiento de los derechos, así como en la interdependencia entre ambos. Siguiendo también a Ling et al.⁵⁸, entendemos que los EBD implican la fusión de los fines y los medios, de los procesos y los resultados.

⁵⁷ P. Gready y J. Ensor, *Reinventing development...Op. Cit.*

⁵⁸ A. Ling, R. McGee, J. Gauenta y M. Pantagidou “Literature Review on Active Participation and Human Rights Research and Advocacy”, *IDS Report*, noviembre 2010. Brighton, IDS.

Además, ayudan a redefinir el trabajo más “tradicional” en los derechos humanos en un marco procesual y de cambio social más amplio que engloba y genera derechos políticos, civiles, culturales y sociales, individuales y colectivos.

Los ejemplos que hemos visto nos demuestran que los EBD tienen capacidad para informar las estrategias de las organizaciones, las alianzas, el trabajo con los Estados y otros titulares de responsabilidades, la relación con los sujetos de derechos, las relaciones y la organización interna de la propia ONGD e incluso la dimensión individual de todas las personas que participan de los procesos de desarrollo.

Cuestiones como el poder, la participación y la rendición de cuentas y responsabilidad (accountability) han de situarse en el centro de todo lo anterior. Creemos que es desde estos elementos que se puede profundizar en la capacidad transformadora de los EBD. No considerarlos específicamente, o hacerlo desde aproximaciones superficiales, puede vaciar de contenido la aplicación del EBD, convirtiéndolo en una moda más, un buzzword o palabra fácil que, como tantas otras en el lenguaje del desarrollo⁵⁹ puede quedar desprovista de significado.

Debemos recordar que el contexto actual se caracteriza tanto por la lucha por los derechos como por la lucha sobre su significado. No es sólo el lenguaje de los movimientos sociales o de los activistas por los derechos, sino también, y crecientemente, el del Banco Mundial o las corporaciones transnacionales⁶⁰. En este marco de disputa, convertir el EBD en un nuevo buzzword podría tener la consecuencia de co-optar un lenguaje tradicionalmente propio de los movimientos de resistencia y liberación, asimilando o desradicalizando procesos de contestación. Todo lo contrario de que creemos que debería ser la propuesta de un EBD.

59 A. Cornwall, “Buzzwords and fuzzwords: deconstructing development discourse”, *Development in Practice*, 17, 4-5, 2007, pp. 471-484.

60 P. Gready, “Rights-based Approaches to Development: What is the Value Added?” en *Development in Practice* 18, 6, 2008, pp. 735-747.

¿Es posible una ayuda humanitaria basada en derechos? Reflexiones sobre el enfoque basado en derechos humanos en la acción humanitaria

Francisco Rey Marcos

Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria -IECAH

Introducción

La asistencia humanitaria como derecho

- *De qué otros derechos hablamos en el ámbito humanitario*
- *Derechos de las personas afectadas por desastres “naturales”*

Diversidad de enfoques en el trabajo humanitario

Trabajando por los derechos: el eslabón perdido de la protección

- *Modos de actuación*
- *La protección en la nueva edición del Proyecto Esfera*

Algo menos que conclusiones

Introducción

Hace algunas semanas en un curso de formación sobre acción humanitaria y planificación de proyectos con miembros de ONG, al tratar las primeras fases de la gestión del ciclo del proyecto y de la valoración o evaluación de necesidades (needs assessment) tras una emergencia, surgió el debate en torno a si sería pensable incorporar una valoración de derechos (rights assessment) en dicho ciclo pues, como alguien sugirió, “si seguimos analizando necesidades y, sobre todo, necesidades básicas ligadas con la vida y la supervivencia, será muy difícil que incorporemos de verdad un enfoque basado en derechos”. Y es que la constatación es clara: por más que llevamos tiempo hablando y proponiendo incorporar enfoques de derechos en el ámbito humanitario, nadie ha visto jamás un rights assessment en una situación de emergencia, y lo que es más complicado, nadie sabe a qué pudiera parecerse esa desconocida especie, o que polifacético profesional podría realizarlo.

Evidentemente, anécdotas y bromas aparte, la acción humanitaria incorpora desde su propio origen una mirada a los derechos e incluso guarda relación con el “Derecho” con mayúsculas. El surgimiento simultáneo de la ayuda humanitaria y el Derecho Internacional Humanitario (DIH) de la mano de Henry Dunant y sus colegas del Comité de socorro a los militares heridos, precursor del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), a mediados del siglo XIX, es buena muestra de ello. Las ideas de protección de las víctimas, de derechos inalienables de las mismas, son consustanciales al impulso humanitario. Sin embargo, a lo largo de la historia del humanitarismo ha prevalecido de tal manera la orientación hacia la satisfacción de las necesidades básicas, que se ha ido olvidando el que el humanitarismo, en esencia, surge en torno a derechos de los no combatientes. Y posteriormente de los derechos de las víctimas de cualquier tipo de desastre. Hubo que esperar, sin embargo, hasta finales de los años noventa del siglo pasado con el auge del enfoque basado en derechos humanos (EBDH) en la cooperación para el desarrollo, y con el vigor que tomó en el ámbito humanitario el componente de protección, para que renaciera el interés por una acción humanitaria con enfoque de derechos.

Pero no nos engañemos, el enfoque de necesidades sigue usándose como un mantra en el sector humanitario e incluso grandes agencias humanita-

rias y numerosos dirigentes de las mismas se encuentran cómodos con él, llegando a plantear que el EBDH y, por otra parte, la mayor atención a la cuestión de la protección, pueden suponer replanteamientos de los principios humanitarios y poner en cuestión ciertas visiones de la neutralidad.

El presente artículo pretende simplemente compartir algunas de las perplejidades de un trabajador humanitario en esta materia y transmitir algunas de las reflexiones que se han ido avanzando en este sector sobre una necesaria mayor mirada a los derechos y la protección de las personas afectadas por desastres o conflictos violentos. Muchas de las iniciativas de calidad en el sector humanitario de los últimos años como el proyecto Esfera, los manuales del Comité Permanente Interagencial (IASC por sus siglas en inglés) o el proyecto de Rendición de Cuentas Humanitaria (HAP en inglés) incorporan cada vez más el EBDH u otras referencias a derechos. El trabajo no pretende, por tanto, ser un artículo académico y, cuando sea necesario, remitiremos al lector a los cada vez más abundantes trabajos sobre estas materias realizados desde medios académicos. Lástima que muchos de estos trabajos no se basen más en evidencias del terreno y en la práctica de los actores humanitarios en él.

La asistencia humanitaria como derecho¹

La primera reflexión sobre la relación de la acción humanitaria con los derechos humanos es, precisamente, la concepción de la ayuda como derecho y el derecho a recibir asistencia. ¿Puede hablarse de un derecho de las víctimas a recibir asistencia humanitaria? ¿Puede considerarse la asistencia humanitaria como un derecho humano fundamental? ¿Estaría este derecho por encima de los estados y por tanto no podría ser considerado, en ningún caso, como injerencia? ¿Choca este derecho con el “sacrosanto” principio de soberanía de los estados?

Desde un punto de vista estrictamente jurídico existe discusión sobre quién sería el titular de este derecho de asistencia humanitaria y, para algunos, son los estados o las autoridades *de facto* en casos de desintegración del estado, los que tienen derecho a solicitar asistencia. Para otros, entre los que me encuentro, siguiendo

1 Basado Francisco Rey Marcos, “El enfoque basado en derechos humanos en la acción humanitaria. Reto de futuro” en *Exigibilidad y realización de derechos. Impacto sobre Política Pública*. VV.AA. Centro Henry Dunant. Santiago de Chile. 2011.

al profesor Carrillo Salcedo “es preciso conceder la debida relevancia a la posición jurídica de la persona en el derecho internacional posterior a la Carta de Naciones Unidas y a la Declaración Universal de Derechos Humanos”² y es por tanto preciso situar a las víctimas como sujetos de este derecho a recibir asistencia humanitaria.

Junto a esto y como recoge Joana Abrisqueta³, las Resoluciones de Naciones Unidas y los numerosos testimonios por parte de las ONG han creado un clima de opinión alrededor de la idea de que existe también un deber de asistencia humanitaria que es complementario al derecho a recibirla. No hay que olvidar, además, que al margen del mayor o menor compromiso por parte de los estados en su defensa, existen unos derechos recogidos en el “núcleo duro” de los instrumentos jurídicos de derechos humanos reconocidos como inviolables: derecho a la vida, a la integridad física, al alimento, libertad de pensamiento, etc. Toda formulación del derecho a la asistencia humanitaria debe partir del reconocimiento de estos derechos.

Este “nuevo” derecho que, como se ha dicho, estaría en fase de creación y no todavía como derecho subjetivo definido y articulado, formaría, para algunos, parte de los llamados derechos de tercera generación o de la solidaridad, llamados así por oposición a los de primera generación - derechos civiles y políticos- y a los de segunda - económicos, sociales y culturales-. En esta tercera generación estarían el derecho a la paz, al desarrollo, al medio ambiente sano y otros, que responden a una nueva toma de conciencia sobre las necesidades y problemas que afectan a la humanidad y surgen como respuesta a éstas. La Conferencia de Viena de 1993 supone un hito en la definición de estos derechos de la solidaridad. Esta idea de los derechos humanos como algo vivo, histórico y en constante expansión, como ya decía René Cassin, es la que importa destacar, al margen de que los textos jurídicos lo hayan recogido adecuadamente o se precisen nuevos instrumentos. La preocupación por el sufrimiento humano y el deseo de actuar a favor de las víctimas de situaciones de extrema urgencia, es ante todo un imperativo moral y responde a una actitud ética de solidaridad con los otros en situaciones de urgencia cualquiera que sea su origen.

2 Juan Antonio, Carrillo Salcedo, “La asistencia humanitaria en Derecho Internacional contemporáneo” en VV.AA. La asistencia humanitaria en Derecho Internacional contemporáneo, Universidad de Sevilla, 1997.

3 Joana Abrisqueta, “El Derecho a la asistencia humanitaria: fundamentación y límites”, Unidad de Estudios Humanitarios, Los desafíos de la ayuda humanitaria, Icaria, Barcelona, 1999.

La propia Abrisqueta en un excelente trabajo posterior propone que “se parte de la hipótesis de que en la actualidad existen fuentes jurídicas suficientes para incorporar la figura de la asistencia humanitaria en el régimen general de derechos humanos (El Derecho Internacional de los Derechos Humanos y el DIH) y pronunciarse a favor de su existencia como derecho humano *in statu nascendi*”⁴.

Aunque tendemos a pensar que las lógicas que presiden el DIH y los derechos humanos son muy diferentes, incluso divergentes, la realidad muestra que no es así. En una interesante descripción histórica del proceso de elaboración de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y de la reelaboración de los Convenios de Ginebra en los años posteriores a la Segunda Guerra Mundial, Geoffrey Best narra el cómo ambos grupos de trabajo tenían frecuente comunicación e incluso intentaron algunas cuestiones y enfoques comunes. Así, el borrador del Preámbulo del IV Convenio de Ginebra sobre protección a la población civil fue redactado de modo que “debería solemnizar y fortalecer y proclamar explícitamente ser un instrumento de derechos humanos y en particular la protección de unos mínimos y básicos derechos humanos”⁵.

Si finalmente este Preámbulo no llegó a aprobarse fue por otros complejos y curiosos motivos. En la Conferencia diplomática que debía aprobarlo, un grupo de estados propuso referencias explícitas a “las divinas fuentes de la caridad humana” y a Dios como fuente de los principios de derechos humanos que, evidentemente, no fueron aceptadas por algunos estados, por lo que el Preámbulo desapareció⁶. Una pena como dice Hugo Slim, pues hubiera sido en ese momento fundacional de ambas ramas del derecho, muy conveniente una referencia clara a la relación entre ambas. Aunque como también Slim sugiere, las limitaciones a los derechos humanos que siguieron a la aprobación de la Declaración Universal en muchos países hicieron que el mundo humanitario se centrara en el DIH y se fuera perdiendo esta vinculación con los derechos humanos. Separación que se fue agrandando en los años posteriores llevando a posiciones ridículas.

Afortunadamente, a partir de los años noventa con las propuestas de enfoque basado en derechos y otras como la Carta Humanitaria del Proyecto Esfera,

4 Joana Abrisqueta, *Derechos Humanos y Acción Humanitaria*, Instituto de Derechos Humanos Pedro Arrupe, Bilbao, 2004.

5 Geoffrey Best, *War and Law Since 1945*, Oxford UP, 1994, p. 70.

6 Hugo Slim, “*Dissolving the difference between humanitarianism and development: the mixing of a rights-based solution*”, *Development in Practice*, Volumen 10, números 3 e 4, Agosto 2000.

esta tajante separación ha comenzado a romperse y las falsas dicotomías que se hicieron durante décadas parecen diluirse. Pero es preciso señalar que la discusión y el debate jurídico continúan y que lo que los actores humanitarios expresan es un planteamiento de otro tipo: “la filosofía de Esfera se funda en dos convicciones esenciales: primera, que las personas afectadas por un desastre o un conflicto armado tienen derecho a vivir con dignidad y, por lo tanto, a recibir asistencia; y segundo, que se debe tomar todas las medidas posible para aliviar el sufrimiento humano ocasionado por los desastres y los conflictos armados⁷”.

En la nueva redacción de la Carta Humanitaria de Esfera del año 2011 se desarrollan aún más estas ideas y se resumen los derechos de las víctimas, y los derechos de protección y asistencia recogidos en las disposiciones del DIH, los derechos humanos y el derecho de los refugiados del siguiente modo:

- el derecho a vivir con dignidad;
- el derecho a recibir asistencia humanitaria;
- el derecho a la protección y a la seguridad.

En la redacción de la Carta Humanitaria se fue consciente de que “aunque estos derechos no están formulados en los mismos términos en el derecho internacional, reflejan toda una serie de derechos jurídicos aceptados y concretan el imperativo humanitario”.

En definitiva, más allá de las discusiones jurídicas y de cómo evolucionen en diversos foros internacionales, las organizaciones humanitarias (y no olvidemos que Esfera es apoyado tanto por ONG como por agencias de la ONU, gobiernos donantes y algunos países receptores) expresan su convicción y voluntad en trabajar por hacer posible ese derecho.

7 Proyecto Esfera, *Carta Humanitaria y normas mínimas para la respuesta humanitaria*, Manual edición 2011. Puede descargarse de www.sphereproject.org

De qué otros derechos hablamos en el ámbito humanitario

Aunque la acción humanitaria se ha centrado en lo dispuesto en el DIH, el derecho de los refugiados, el incipiente derecho de las personas en situación de desplazamiento y algunas cuestiones del derecho internacional de los derechos humanos, el desarrollo de los diferentes marcos regulatorios en materia de derechos, y los avances en sectores y aspectos específicos ha tenido, lógicamente, influencia en este ámbito. Así, poco a poco, y gracias casi siempre al trabajo de las organizaciones especializadas se ha conseguido que este sector incorpore miradas específicas hacia los derechos de niños y niñas, los aspectos de género, las poblaciones indígenas, las personas mayores o las personas con discapacidad. Organizaciones como Save the Children, UNICEF, HelpAge, Handicap Internacional y algunas otras, han contribuido a esto y, al día de hoy, en la mayor parte de instrumentos jurídicos en estas materias hay alusiones a los derechos que se ven más vulnerados en situaciones de desastre o conflicto y que pueden ser más relevantes para la acción humanitaria tanto desde la perspectiva asistencial como desde la protección. Esto ha hecho que el IASC haya ido elaborando diversas guías sobre la necesidad de velar por los derechos de los colectivos especialmente vulnerables o que cuentan con marcos específicos de protección.

Queremos, no obstante, referirnos brevemente a un ámbito que debiera ser más conocido, incluso en los países desarrollados que, cada vez más, sufren los efectos de los desastres y que, lamentablemente, es bastante desconocido.

Derechos de las personas afectadas por desastres “naturales”⁸

Por extraño que pueda parecer, hablar de derechos en situaciones de desastre natural es algo novedoso. Gran parte del trabajo en torno a derechos en el sector humanitario surge de los conflictos armados, las situaciones de desplazamiento y otras situaciones de violencia. Y en esos contextos son el DIH, el derecho de los refugiados y este tipo de instrumentos jurídicos los que prevalecen. Una incorrecta interpretación del principio de soberanía de los estados parecía limitar cualquier propuesta de definición de derechos en estas situaciones.

8 Usamos el término natural por razones de sencillez aún dejando claro que los desastres, incluso los producidos por amenazas naturales, pueden no serlo. Como suele proponerse, será la interacción de la amenaza con una comunidad con un determinado de vulnerabilidad y capacidades lo que creará el riesgo de desastre.

Desde hace algunos años, no obstante, diversas iniciativas han tratado de desbloquear esta cuestión desde diversos puntos de vista. Por una parte la propuesta de agrupar todas las normas ya existentes, llenando los huecos necesarios, mediante la creación del Derecho Internacional de Respuesta a los Desastres (*International Disaster Response Law IDRL*) que clarifique el papel de los diversos actores, los estados incluidos, por supuesto, en la respuesta humanitaria.

Por otra parte, propuestas más globales como la del principio de Responsabilidad de Proteger que debería obligar a la comunidad internacional a garantizar la protección de los derechos de los afectados en casos en los que el estado "o bien no puede o bien no quiere" garantizar la asistencia y protección debida a sus ciudadanos. Aunque el principio fue pensado para situaciones de conflicto o amenaza de genocidio, algunos lo propusieron en el caso del tifón Nargis en Myanmar en 2008 y la posterior negativa de la Junta militar a permitir la entrada de ayuda humanitaria internacional. Y, volvemos a insistir, por extraño que pudiera parecer, no existen al día de hoy normas vinculantes que obliguen a un estado a aceptar y permitir la ayuda internacional, ni tan siquiera en casos de peligro para la vida de miles de personas en su territorio.

Pero desde una óptica más operativa y de alcance práctico ha sido, otra vez, el IASC el que ha propuesto varios documentos y guías de protección de las personas afectadas por desastres naturales. Así, tras un proceso participativo entre agencias de la ONU, ONG y otros actores el IASC aprobó las Directrices Operativas sobre derechos humanos y desastres naturales en junio del año 2006. En el año 2008 se aprobó un Manual de campo para la protección de los derechos humanos en desastres naturales⁹.

Como dicen las Directrices en su presentación, "normalmente, las situaciones que afectan los derechos humanos de las personas en casos de desastre natural, no han sido conscientemente planificadas y ejecutadas, sino que son el resultado de políticas inadecuadas o simple negligencia. La vulnerabilidad de las personas afectadas suele ser el resultado de una inadecuada planificación y preparación ante desastres".

9 No existen aún versiones en castellano de las Directrices ni manuales del IASC en esta materia. Pueden obtenerse en inglés en la página web del IASC: <http://www.humanitarianinfo.org/iasc>

Directrices Operativas sobre derechos humanos y desastres naturales: principios generales

- ▣ Las personas afectadas por desastres naturales deberían disfrutar de los mismos derechos y libertades en virtud del derecho de los derechos humanos que el resto de personas de su país y no ser discriminados. Las medidas encaminadas a satisfacer las necesidades de asistencia y protección de categorías específicas de población afectada no constituye discriminación si están basadas en necesidades diferentes.
- ▣ Los estados tienen el deber y la responsabilidad de proveer asistencia a las personas afectadas por desastres naturales y proteger sus derechos humanos.
- ▣ Las organizaciones que proveen protección y asistencia a las personas afectadas por desastres naturales aceptan que los derechos humanos sustentan toda acción humanitaria. En situaciones de desastre natural deberán por tanto respetar los derechos humanos de las personas afectadas por desastres en cualquier momento y abogar por su fomento y protección en la mayor medida posible. Las organizaciones humanitarias no deberán promover, participar, contribuir o aprobar políticas o actividades que lleven a la violación de los derechos humanos por parte de los estados. Deberán luchar por que las personas afectadas ejerzan sus propios derechos.
- ▣ Las organizaciones que proveen protección y asistencia en situaciones de desastres naturales deberán guiarse por estas Directrices Operativas en todas sus actividades, en particular en el monitoreo y evaluación de la situación y necesidades de las personas afectadas, en la programación y ejecución de sus actividades, así como en establecimiento del diálogo con las autoridades gubernamentales sobre las obligaciones y los deberes del estado en virtud de los derechos humanos internacionales y, donde sea aplicable, sobre derecho internacional humanitario y derecho de los refugiados. De este modo, deberán rendir cuentas a todos sus grupos de interés, en particular, a las personas afectadas por el desastre natural.
- ▣ Todas las comunidades afectadas por el desastre natural deberán tener acceso a la información relativa a: a) la naturaleza y el nivel del desastre al que se enfrentan; b) el posible riesgo de las medidas de mitigación que

pueden tomarse; c) información de alerta temprana; 4) información sobre ayuda humanitaria en curso, esfuerzos de recuperación y sus respectivos derechos. Deberán ser consultados y se les deberá dar la oportunidad de encargarse de sus propios asuntos en la mayor medida posible, así como participar en la planificación y ejecución de las distintas fases de la respuesta al desastre.

- Estas Directrices Operativas buscan mejorar la ejecución práctica de los instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos. No se deberán interpretar como algo que restrinja, modifique o afecte las provisiones de los derechos humanos internacionales o, donde sea aplicable, el derecho internacional humanitario y el derecho de los refugiados. Se deberán aplicar junto con otros Códigos de Conducta, Directrices o Manuales relevantes.
- Las organizaciones que proveen protección y ayuda en situaciones de desastres naturales deberán esforzarse para tener mecanismos adecuados establecidos para asegurar que las Directrices Operativas se apliquen y que los derechos humanos de las personas afectadas se protejan.

Evidentemente, son los estados los responsables de garantizar los derechos de su población pero las Directrices, conscientes de la multiplicidad de actores que trabajan con las poblaciones afectadas, propone cuestiones de alcance más general.

Posteriormente las Directrices Operativas agrupan los derechos y las necesidades de protección en ciertas categorías y en cada una de ellas listan los temas y propuestas clave:

A. Protección de la vida, la integridad física la seguridad de la persona y la dignidad

- Evacuaciones, relocalizaciones y otras medidas para salvar vidas
- Protección frente al impacto negativo de las amenazas naturales

- Protección frente a la violencia incluida la violencia basada en género
- Seguridad en los campos (desplazados)
- Protección frente a las minas antipersonal y otros artefactos explosivos

B. Protección de derechos relacionados con necesidades básicas vitales

- Acceso a bienes y servicios y a la acción humanitaria
- Provisión de alimento adecuado, agua y saneamiento, cobijo, vestido y servicios básicos de salud

C. Protección de otros derechos económicos, sociales y culturales

- Educación
- Propiedades y posesiones
- Vivienda
- Medios de vida

D. Protección de otros derechos civiles y políticos

- Documentación
- Libertad de movimiento y derecho al retorno
- Vida familiar y pérdida o muerte de parientes
- Expresión, reunión, asociación y religión
- Derechos electorales

En cada uno de los apartados, las Directrices proponen medidas encaminadas a la garantía de ese derecho. Como se ve, existe una categorización entre tipos de derechos pero, al menos, deja claro que no serían solo los establecidos en las categorías A y B –las clásicas cuestiones ligadas con la vida- sino en el conjunto en donde las organizaciones deberían trabajar. Los afectados por los desastres no pierden sus derechos electorales, por ejemplo, por el hecho de haberse visto afecta-

dos. Y el estado y el conjunto de organizaciones que trabajen en la respuesta deberían garantizarlo. La idea básica de indivisibilidad de los derechos humanos, en la que otros artículos profundizan, es más que nunca de aplicación en estos casos.

Diversidad de enfoques en el trabajo humanitario

A las dificultades de pasar de un mero enfoque de necesidades a uno basado en derechos, se suma la “inflación conceptual y terminológica” tan habitual en nuestro sector. Partiendo del énfasis puesto durante años en las necesidades, con el tiempo, otros conceptos usados en otros ámbitos “problemas” como eje central del EML (Enfoque del Marco Lógico), vulnerabilidades y capacidades como visión más omnicompreensiva, demandas y por tanto oferta, o derechos, se han sumado al enfoque de necesidades.

¿Estamos hablando de lo mismo? ¿Cómo identificamos lo que es prioritario? ¿Son compatibles?

Tabla 1. Diversos enfoques para el trabajo humanitario¹⁰

Enfoque basado en	Características	Comentarios
Problemas	Más general. Valora solo situaciones “negativas” Es más intemporal Permite análisis causal. Árbol de problemas del EML	Introduce cierto sesgo en los elementos negativos Facilita plantear objetivos Permite participación beneficiarios
Necesidades	Más puntual “Fácil” en necesidades biológicas, complejo en otras Estático	Cierto sesgo “ideológico” “Quién tiene un martillo por todas partes ve clavos” Esfera u otros tratan de objetivarlo Riesgos de medida “apresurada” tipo checking list Participación más difícil

Demandas/ Oferta	Introduce el elemento perceptivo. (necesidad percibida y expresada) Sensible a ciertos grupos de población y al género Aprovecha experiencias previas de la población Subjetivo	Presión de la “oferta” Influencia de otros factores en la expresión libre de las demandas: políticos, culturales,... Participación posible
Vulnerabilidades/ Capacidades	Análisis más rico y complejo Multifacético Estructural y causal Dinámico. Factor tiempo	Si se hace sobre capacidades también corrige sesgos “negativistas” de basarlo todo en problemas o vulnerabilidades Participación consustancial
Derechos	Establece “normas”, estándares a alcanzar previamente definidos	Compatible con el resto de enfoques Difícil de convertir en criterios operativos
Prioridades	¿En base a qué?: cantidad, gravedad, ...	Complementario al resto de enfoques

Algunas de las dificultades para incorporar el enfoque de derechos de un modo más comprometido en el trabajo humanitario tienen que ver con la dificultad de operativizarlo y de establecer con rigor el mapa de derechos y el tipo de acción para conseguir su cumplimiento. En muchas ocasiones no será el trabajo asistencial sino la incidencia (advocacy) o acciones de otro tipo las que deberán realizarse, y eso choca con el saber hacer y la tradición de muchas organizaciones o con sus concepciones de la neutralidad, por ejemplo.

¹⁰ Francisco Rey Marcos y Ana Urgoiti, Manual de gestión del ciclo del proyecto en acción humanitaria. Fundación La Caixa, Barcelona, 2005.

Trabajando por los derechos: el eslabón perdido de la protección

Desde el origen de la ayuda humanitaria la protección es un elemento esencial de la misma. Pese a ello, una interpretación excesivamente asistencialista de lo humanitario fue haciendo que únicamente algunas organizaciones, aquellas que tenían “mandatos” emanados de normas jurídicas, realizaran acciones específicas de protección. Así, de facto, durante décadas, solamente el CICR (Comité Internacional de la Cruz Roja) el ACNUR (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados) y posteriormente en sectores específicos, UNICEF (Fondo de Naciones Unidas para la Infancia) abordaron con rigor el componente de protección. Pero los cambios en las tipologías de las crisis y los conflictos de finales de la década de los noventa y sus efectos sobre la población civil, fueron recuperando la idea de que las víctimas no solo necesitan asistencia material sino también protección personal y colectiva. Es así como muy vinculado con el EBDH surge la preocupación por ampliar los conceptos y prácticas de protección más allá de la de las “agencias mandatadas”. Así, al día de hoy se intenta que la protección sea un eje transversal del trabajo humanitario en ciertos contextos. Y esa es otra idea clave: la protección es contextual.

En los escenarios donde se desarrolla la acción humanitaria, las personas están expuestas a altísimos niveles de riesgo que surgen de las diferentes violaciones y privaciones de derechos. Las distintas formas de sufrimiento e indignidad son, a menudo, el resultado del triple peligro combinado de: violencia personal deliberada, privación y acceso restringido¹¹.

Estas constataciones provocaron a que, aparte del ACNUR y el CICR, otras agencias comenzaran a interesarse por el tema, lo que llevó al establecimiento de un proceso consultivo entre un amplio grupo de agencias humanitarias y de derechos humanos, convocadas, periódicamente, por el CICR en Ginebra. Eso llevó a una definición de protección en el ámbito humanitario, ampliamente aceptada hoy en día, y adoptada por el IASC, que agrupa a las agencias de Naciones Unidas, las principales ONG internacionales humanitarias, y el Grupo de Trabajo del Cluster de Protección. Así se definió que la protección es: “el conjunto de todas

11 Hugo Slim y Andrew Bonwick, *Protección. Una guía ALNAP para las agencias humanitarias*, Barcelona, Intermón Oxfam, 2006, p. 29-31.

las actividades orientadas a garantizar el respeto a todos los derechos del individuo, de acuerdo con la letra y el espíritu de los conjuntos de normas pertinentes; esto es, los derechos humanos, el DIH y el derecho de los refugiados. Las organizaciones humanitarias y de derechos humanos deben llevar a cabo estas actividades de manera imparcial, sin prejuicio alguno sobre la raza, la religión, el origen nacional o étnico, el lenguaje o el género”¹².

Esto quiere decir que una política efectiva de protección debe basarse en un enfoque de derechos, que tenga como factor integrador al ser humano. El enfoque de derechos, por ejemplo, en el caso de los desplazados se refiere a que su objetivo es la realización efectiva de sus derechos¹³.

A pesar de la dificultad de aplicar esta definición en la práctica por su carácter comprensivo- tanto en el alcance jurídico de la protección (‘pleno respeto’) como en las estrategias y métodos mediante las cuales puede lograrse la protección (‘todas las actividades’)-, es, precisamente, su carácter comprensivo lo que la convierte en un marco integral de protección que va más allá de lo estrictamente humanitario.

Sobre la base de esta definición y de los Principios Rectores que deben regir el desplazamiento interno o Principios de Deng, el IASC y el Grupo de Trabajo del Cluster de protección han adoptado una guía para la protección de los desplazados internos en la que distinguen tres dimensiones: protección como objetivo, protección como responsabilidad legal y protección como actividad¹⁴:

- La protección como objetivo exige el respeto pleno igualitario de los derechos de todos los individuos, sin discriminación, conforme al derecho nacional e internacional. La protección no se limita a la supervivencia y la seguridad física, sino que cubre la gama completa de los derechos, incluidos los derechos civiles y políticos, tales como el derecho a la libertad

12 Sylwie Giossi Cauergasio, *Strengthening Protection in War: a Search for Professional Standards*. ICRC, Ginebra, 2001, p.19.

13 Tomado de Cristina Churrua, *La protección como un elemento fundamental de la acción humanitaria*. Documento de trabajo del Instituto de Derechos Humanos Pedro Arrupe de la Universidad de Deusto.

14 Global Protection Cluster Working Group, *Handbook for the Protection of Internally Displaced Persons*, Ginebra, 2007, p.5, <http://www.humanitarianreform.org/Default.aspx?tabid=294>. El CICR distingue cuatro esferas de acción en la protección: política, militar o de seguridad, legal (incluida la judicial) y la humanitaria. Véase: CICR, *“ICRC Protection policy. Institutional Policy”*, *International Review of the Red Cross*, vol.90, nº 871, 2008, p.751-775.

de movimiento y a la participación política y los derechos económicos, sociales y culturales, incluidos los derechos a la educación y salud.

- La protección como responsabilidad legal, principalmente del estado y sus agentes. En situaciones de conflicto armado esta responsabilidad se extiende a todas las partes en el conflicto en virtud del DIH, incluidos grupos armados de oposición. Cuando las autoridades nacionales no tienen la capacidad o la voluntad de brindar dicha protección, las organizaciones humanitarias internacionales y otros agentes pertinentes tienen el derecho, y muchos estarían de acuerdo en que también la responsabilidad, de proteger y ayudar a los desplazados internos. Muchas organizaciones no gubernamentales (ONG) nacionales e internacionales protegen y ayudan a los desplazados internos. Las ONG desempeñan un papel importante en la protección de los desplazados internos, desde la provisión de alojamiento hasta la vigilancia y notificación de las circunstancias de su desplazamiento.
- La protección como actividad por la que se adoptan medidas para garantizar el disfrute de los derechos. Se distinguen tres tipos de actividades de protección que pueden realizarse de forma simultánea: acciones de respuesta, que buscan detener, prevenir o aliviar los peores efectos de los abusos; acciones correctivas, con el fin de ayudar a la gente a recuperarse a largo plazo; acciones de construcción del entorno, que consoliden las normas políticas, sociales, culturales e institucionales que propicien la protección. La acción de construcción del entorno tiene el propósito de crear y/o consolidar un ambiente propicio –en los ámbitos político, social, cultural, institucional, económico y legal– para el pleno respeto de los derechos del individuo.

Este modelo de protección surgió de las discusiones sobre protección entre las agencias humanitarias y de derechos humanos es el llamado «modelo del huevo» clásicamente propuesto por el CICR. Este modelo se vale de la forma del huevo para crear estrategias sobre las diferentes esferas de acción en las cuales se necesita llevar a cabo la protección y sobre las diferentes actividades que se requieren para suplir las necesidades de protección. Alrededor del punto de viola-

ción orbitan las tres esferas de acción principales orientadas a la protección y, en consecuencia, los tres tipos de actividad de protección.

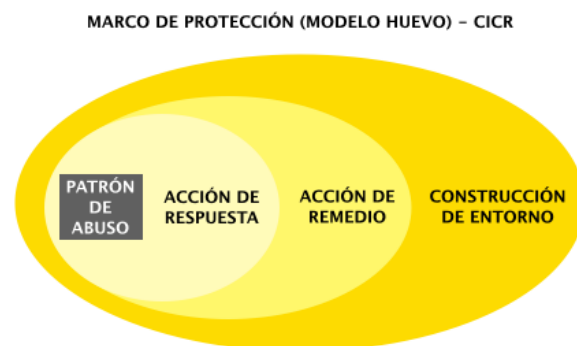
La protección humanitaria debiera ser fundamentalmente preventiva, evitando las violaciones de derechos de las víctimas, pero en muchas ocasiones no puede ser así y debe abordarse desde diversas perspectivas complementarias:

- Tratando de mejorar los daños de pasados episodios de violencia o deprivación
- Mitigando las peores consecuencias de las violaciones actuales
- Contribuyendo a la prevención de futuras violaciones
- Asegurando la reparación judicial y social de pasados abusos

En los últimos años numerosas agencias humanitarias han abordado el tema de la protección y la han incorporado a su trabajo siguiendo el modelo inicialmente propuesto por el CICR, que tiene tres elementos fundamentales¹⁵:

- División de todas las actuaciones de las agencias relacionadas con la protección en tres niveles de programación: de respuesta, de remedio y de construcción de un ambiente de seguridad. Es el llamado gráficamente «modelo del huevo», que se verá a continuación.
- Descripción de todas las formas de acción protectora en cinco modos de actuación: denuncia, persuasión, movilización, sustitución, apoyo a servicios
- Compromiso con un principio de complementariedad entre las agencias humanitarias y de derechos humanos en estas tareas.

¹⁵ Adaptado Francisco Rey y Ana Urgoiti, *Manual de gestión del ciclo...Op. Cit.*



Tomado de Francisco Rey Marcos y Ana Urgoiti, *Manual de gestión del ciclo del proyecto en acción humanitaria*. Fundación La Caixa, Barcelona, 2005. Basado en propuestas del CICR.

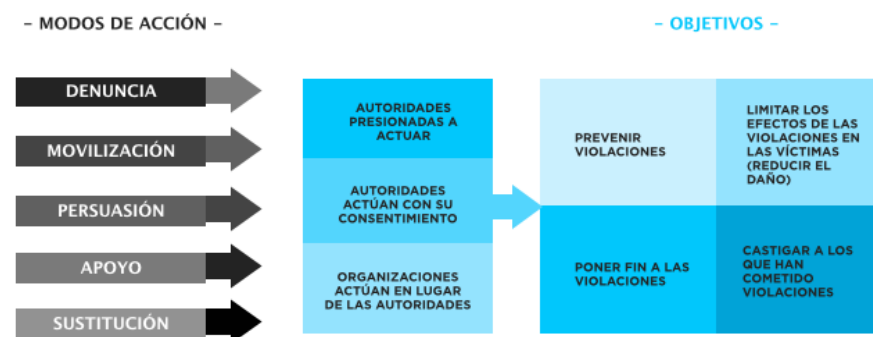
- Las actividades de respuesta serían las más urgentes con el objetivo de llegar a grupos de víctimas que estén sufriendo los horrores de la violencia deteniendo los abusos. Algunas organizaciones con mandato tienen más responsabilidad en esta tarea. Y también la presión a los estados podría colaborar a esta respuesta.
- Las actuaciones de remedio serían de medio y largo plazo tratando de restablecer la dignidad de las personas. Aquí pueden entrar muchas más organizaciones tanto de asistencia humanitaria como de derechos humanos.
- La creación de espacios y ambientes más seguros es un proceso más profundo y estructural que involucra medidas políticas, sociales, institucionales, legales y puede tener más que ver con actuaciones de rehabilitación y reconciliación.

Modos de actuación

Para intentar asegurar la protección humanitaria se pueden utilizar los cinco modos mencionados anteriormente. Los tres primeros no incluyen la presta-

ción de asistencia pero tratan de influir en las autoridades relevantes para que cumplan sus obligaciones internacionales y nacionales y eviten las violaciones.

- Denuncia: Presionando a las autoridades a través de actos públicos, de información, etc. para que actúen en cumplimiento de sus responsabilidades.
- Persuasión: Tratando de convencer a través del diálogo con el mismo objetivo.
- Movilización: Compartiendo información de un modo discreto con otros actores que puedan influir a las autoridades competentes. Por ejemplo otros estados, organismos internacionales, etc..
- Sustitución: Proveyendo servicios y ayuda material a las víctimas de las violaciones.
- Apoyo a estructuras locales: Proveen los mismos servicios a las víctimas a través de estructuras locales o nacionales.



Tomado de Francisco Rey Marcos y Ana Urgoiti, *Manual de gestión del ciclo del proyecto en acción humanitaria*. Fundación La Caixa, Barcelona, 2005. Basado en propuestas del CICR.

La complementariedad en materia de protección humanitaria es un principio básico de trabajo. Ninguna agencia tiene por sí sola ni mandato, ni experiencia, ni medios para poder abordar la protección de las víctimas en los conflictos actuales. El esquema del huevo permite visualizar esta relación y enfatiza el que las organiza-

ciones humanitarias deben trabajar con fines de protección con organizaciones de derechos humanos o de otro tipo.

Para integrar las actividades de protección dentro del trabajo general de las agencias humanitarias, lo primero será incorporar los temas vinculados a la protección en el diagnóstico inicial de la situación y posteriormente analizar esos datos para poder tomar decisiones. Algunos temas específicos en este ámbito son:

- Tipos de violaciones, perpetradores y amenazas. Se trata de comprender a fondo la naturaleza precisa de las violaciones, sus patrones, su alcance, la responsabilidad de diversos actores ya sea por comisión o por omisión, los destinatarios y víctimas. El objetivo sería tratar de predecir y anticipar posibles futuras violaciones. Para ello se usan:
 - > Recopilación y seguimiento de datos de violaciones del DIH o derechos humanos, análisis de amenazas, entrevistas a informantes clave y a víctimas.
- Análisis de efectos sobre las poblaciones. Tipos de efectos, físicos, psíquicos, sociales, impacto de género...
 - > Entrevistas. Análisis de vulnerabilidades y capacidades, etc.
- Responsabilidades y normas legales. Se trata de determinar quién tiene responsabilidades de acuerdo a las leyes y normas establecidas, ya sea a nivel local o internacional, ya sea en organismos oficiales o en actores "informales".
 - > Conocimiento de las leyes y mandatos y responsabilidades de los diversos organismos.
 - > Análisis del mandato o misión de nuestra organización.
- Capacidades y recursos en la población. Se trata de entender mejor que iniciativas, recursos, experiencias hay en la comunidad que puedan utilizarse en una estrategia de protección, tanto oficiales como no oficiales.
 - > Mapeo de actores, actitudes de los mismos sobre la protección, posibles apoyos o no,...
- Complementariedad entre agencias. El objetivo es establecer sinergias y evitar competencias negativas. Lo normal es que alguna agencia actúe como punto focal de protección y ejerza la coordinación.



Tomado de Francisco Rey Marcos y Ana Urgoiti, *Manual de gestión del ciclo del proyecto en acción humanitaria*. Fundación La Caixa, Barcelona, 2005. Basado en propuestas del CICR.

De un modo más concreto, las diversas agencias interesadas en trabajar sobre la protección humanitaria, en base a sus misiones, objetivos, experiencia, necesidades del contexto, etc., podrían trabajar en uno o más de los siguientes ámbitos relacionados con la protección:

- Asistencia humanitaria. Concebida de un modo meramente "asistencialista" puede tener poco que ver con la protección. Sin embargo realizada con enfoque de derechos, criterios de vulnerabilidad, seguimiento del Código de Conducta de la Cruz Roja y la ONG para la ayuda humanitaria, Esfera. ... contribuye a una mayor protección.
- Presencia y acompañamiento. La presencia de los trabajadores humanitarios no garantiza por si sola la protección, pero puede contribuir a ello. Algunas organizaciones se han especializado en este planteamiento.
- Seguimiento y difusión de la situación del DIH o los derechos humanos. La información exhaustiva sobre la evolución de la situación, la verificación

de informaciones, su análisis son tareas fundamentales para orientar correctamente la estrategia.

- "Advocacy" humanitario o incidencia. Testimonio.

La protección en la nueva edición del Proyecto Esfera¹⁶

Quiero concluir el artículo citando, aunque sea brevemente, la reciente incorporación al proyecto Esfera de un capítulo de protección en el nuevo manual editado a finales del año 2011. Esta inclusión es reflejo de algo que hemos venido citando en varias partes del artículo: el aumento del interés del sector humanitario por el EBDH y por la protección. Si analizamos las primeras versiones de Esfera desde el año 1998 hasta la actualidad, vemos como se pasa de una concepción muy asistencial de lo humanitario, centrado en necesidades básicas ligadas con la vida, a una concepción más avanzada y vinculada con los derechos.

Esfera plantea cuatro principios de protección que recogen años de debates en este sector:

- Evitar exponer a las personas a daños adicionales como resultado de nuestras acciones.
- Velar porque las personas tengan acceso a la asistencia imparcial, de acuerdo con sus necesidades y sin discriminación.
- Proteger a las personas de los daños físicos y psíquicos causados por la violencia y la coerción.
- Ayudar a las personas a reivindicar sus derechos, obtener reparación y recuperarse de los efectos de los abusos sufridos.

Evidentemente el cuarto principio es el que representa mayores retos para las agencias humanitarias y el manual Esfera suministra numerosas notas de orientación para poder llevarlo a cabo.

¹⁶ Todo el Manual Esfera y muchos materiales complementario pueden bajarse en castellano y otras lenguas desde www.sphereproject.org Esfera es un proyecto de colaboración entre numerosas agencias y profesionales humanitarios que publica con transparencia sus avances y debates.

Algo menos que conclusiones

Como hemos ido viendo, el EBDH se ha ido incorporando a la acción humanitaria por varias vías pero aún subsisten muchos elementos de debate. Muchas organizaciones se encuentran cómodas en un enfoque de necesidades en el que, además, principios como el de neutralidad se ven como inmutables. Otras, por el contrario, son conscientes de que abordar seriamente el EBDH supone cambios en las prácticas humanitarias y cuestionamientos o lecturas más abiertas de los principios humanitarios. En especial del de neutralidad que, en su formulación clásica, es cuestionado por muchas agencias que lo matizan mucho y que no lo sitúan, en cualquier caso al mismo nivel que los principios de humanidad o imparcialidad.

Mucho queda, pues, por hacer y la experiencia y las evidencias surgidas de las prácticas humanitarias deberían ayudar a una incorporación más real del EBDH.

Las empresas como titulares de obligaciones ¿Tienen las empresas un rol en el desarrollo y los derechos humanos?

María Campuzano Guerra

Institut de Drets Humans de Catalunya - IDHC

Introducción

La empresa ¿un agente de desarrollo?

La relación entre empresa y derechos humanos

Limitaciones existentes en el marco normativo nacional e internacional y del sistema judicial

Regulación en el marco normativo nacional

Regulación de las empresas en el seno de Naciones Unidas

¿Responsabilidad penal de las empresas?

Sistemas regionales de protección de derechos humanos

El papel de la responsabilidad social corporativa en la promoción y protección de los derechos humanos

Conclusiones

Introducción

El titular por excelencia de las obligaciones de derechos humanos es el Estado pero no se puede olvidar que existen otros actores, como las empresas transnacionales, que con sus actividades impactan directamente en los derechos humanos.

Gracias a la globalización las grandes empresas transnacionales expandieron sus actividades más allá de las fronteras de sus propios estados lo que ha dificultado sin duda el control de las mismas.

Aun así, gobiernos, organizaciones internacionales, sociedad civil y las propias empresas participan en debates sobre cómo regular el poder de las empresas transnacionales frente a los derechos humanos. Esta cuestión es sumamente compleja y no existe consenso entre los diferentes actores sobre el alcance de los derechos y la capacidad de las personas de reclamarlos.

En este texto pretendemos analizar qué papel juega la empresa transnacional en el desarrollo y que responsabilidades se derivan de sus actuaciones en relación con los derechos humanos. Se hará un repaso de la normativa existente y de los intentos realizados tanto a nivel local como internacional para controlar la actuación de las empresas así como de las estrategias que ha elaborado el propio sector privado para promover y proteger los derechos humanos.

La empresa ¿un agente de desarrollo?

Es indudable que las empresas tienen un impacto directo sobre el desarrollo y la economía de los territorios donde actúan y por tanto influyen sobre las condiciones económicas, sociales y ambientales de estas poblaciones.

En los años 80 las políticas económicas liberales habían impulsado la desregulación y privatización facilitando la entrada de empresas en países en vías de desarrollo para impulsar el crecimiento económico de estos países como una solución para la pobreza. Se consideraba que la inversión extranjera iba a provocar un crecimiento económico en estas regiones y que aportarían desarrollo a través de mejorar la cobertura de servicios básicos, generar empleo, mejorar la calidad del servicio, aportar nueva tecnología, etc.. Sin embargo la realidad fue muy diferente. Si analiza-

mos el caso de América Latina, en muchas ocasiones, las empresas transnacionales no llevaron el progreso ni el bienestar a las poblaciones de esas regiones. Así se generaron tensiones políticas y sociales, muchas relacionadas con las empresas de extracción de recursos naturales, como los *piqueteros* a mediados de los 90 en Argentina, en gran medida provocados por los despidos masivos de la antigua empresa pública *Yacimientos petrolíferos fiscales* o la guerra del Gas en Bolivia en 2003 por la entrada de las corporaciones energéticas¹.

Pese a todo ello, en los últimos años se ha dado un paso más allá y se empieza a hablar de la empresa como un actor más de la cooperación². En este marco nace la idea de los negocios inclusivos o La Base de la Pirámide³. Se trata de iniciativas empresariales que tienen como objetivo servir a las comunidades con niveles de ingresos más bajos. Las empresas se abren a un nuevo mercado de más de 4.000 millones de personas que viven con menos de dos dólares al día. Este negocio se plantea como la venta por parte de las multinacionales de productos de calidad de forma asequible y eficiente puede ayudar a mejorar las condiciones de vida de estos segmentos de población. Así se considera a la población empobrecida como potencial consumidora.

Este tipo de negocios se sostienen bajo la idea de una relación beneficiosa entre ambas partes *win-win*, las empresas adoptan soluciones económicamente sostenibles para satisfacer las necesidades de comunidades con bajos ingresos. Las comunidades a cambio entran a participar del mercado como consumidores. Para ello se han promovido instrumentos como las alianzas público-privadas "un instrumento de cooperación voluntaria entre el sector público, el privado empresarial y el privado no lucrativo"⁴.

1 Observatorio de Multinacionales en América Latina, *Atlas de la energía en América Latina y Caribe. Las inversiones de las multinacionales españolas y sus impactos económicos, sociales y ambientales*, Madrid, Observatorio de Multinacionales en América Latina, 2008.

2 El actual plan director de la Cooperación Española (2009-2012) introduce fuertemente el EBDH y, por primera vez, incluye a las corporaciones transnacionales entre los actores que promueven y realizan la Cooperación Internacional para el Desarrollo. Aunque hay que tener en cuenta que el papel de la empresa en la cooperación no es nuevo, ya fue impulsado desde hace más de 30 años con la ayuda ligada, la conversión de deuda por inversiones privadas o la ayuda oficial vehiculada a través de las instituciones financieras internacionales. C. Gómez Gil, D. Gómez-Olivé y G. Tاراña, *La ilegitimidad de los créditos FAD. Treinta años de historia*, Barcelona, Icaria, 2008.

3 C.K. Prahalad, *La Fortuna en la Base de la Pirámide: como crear una vida digna y aumentar las opciones mediante el mercado*, Barcelona, Ed. Granica, 2005.

4 Fernando Casado Cañeque, *Las alianzas público-privadas para el desarrollo*, Madrid, Fundación Carolina, 2007.

Muchas organizaciones sociales cuestionan el objetivo final de estos negocios y plantean que es una estrategia por parte de las empresas para ampliar su mercado y asegurarse nuevos nichos de mercado. Se plantean las alianzas público privadas como privatizaciones encubiertas y sobretodo preocupa que una empresa con fines de lucro pueda ser considerada un actor de cooperación cuando los fines son en si contradictorios. En definitiva, se cuestionan que el crecimiento económico signifique *per se* desarrollo⁵.

La relación entre empresa y derechos humanos

El papel de la empresa en los derechos humanos es una cuestión compleja y sobre la que no existe consenso. Las denuncias sobre violaciones de derechos humanos provocadas por actividades empresariales han llevado a que estados, organizaciones sociales y las propias empresas participen en debates sobre cómo regular la actuación de las empresas.

Según el derecho internacional de los derechos humanos el titular de obligaciones, el principal garante de los derechos humanos es el Estado. ¿Es éste por tanto el único responsable de violar los derechos humanos? Según el derecho internacional de los derechos humanos, el Estado tiene la obligación de no violar estos derechos, pero no sólo se trata de una obligación negativa, también tiene una obligación positiva de asegurar el goce efectivo de estos derechos. Esto provoca que el Estado sea también responsable de violaciones de derechos humanos cometidas por terceros, si es que éste no evita o pone remedio y repara de forma justa y proporcionada la violación de un derecho. En este marco se genera para las empresas transnacionales lo que podríamos llamar la responsabilidad internacional "indirecta" de derechos humanos, es decir, responsabilidades consagradas en el orden jurídico del Estado de origen o del Estado de acogida, de acuerdo con las obligaciones internacionales del Estado⁶.

5 Posicionamiento de la FCONGD sobre cooperación empresarial y la privatización de la ayuda oficial al desarrollo. Para consultar el documento <http://www.fcongond.org>.

6 Agnes Giner, "Las empresas transnacionales y los derechos humanos, en Las empresas transnacionales españolas y la responsabilidad social corporativa", en *Revista de Relaciones Laborales*, Bilbao, Universidad del País Vasco, 2008, p. 72.

Es interesante mencionar como esta concepción en que el Estado es soberano y el único garante de los derechos humanos puede dificultar el control de las empresas. Veremos más adelante que estamos hablando de empresas cuyas actividades trascienden las fronteras de su propio país y cuyo control sobrepasa al de los estados de origen⁷.

No fue hasta mediados de los años 90 que el concepto de derechos humanos dejó de ser marginal para el sector privado. De hecho, en el seno de Naciones Unidas en el marco de la Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos, que tuvo lugar en Viena en 1993, apenas se mencionó otro sujeto de obligaciones que no fuera el Estado⁸. Sin embargo, en febrero del año 2000 en la X Conferencia de la UNCTAD, la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos manifestó: "Debe reconocerse que las normas y criterios en la esfera de los derechos humanos son tan trascendentes en el área del comercio, las finanzas y las inversiones internacionales como en cualquier otra área de la actividad humana"⁹.

En la misma década las denuncias contra multinacionales acusadas de explotación infantil y trabajo forzoso aumentaron la presión social. En el sector textil, empresas tan conocidas como Nike o Gap, fueron denunciadas por las pésimas condiciones laborales de los trabajadores de sus fábricas en Asia o en Latinoamérica. Las empresas extractivas fueron criticadas por los impactos sociales y medioambientales de sus actividades (caso Exxon en Alaska en 1989), así como su relación con conflictos armados y órdenes políticos autoritarios, por ejemplo en países como Angola, Sudán, Nigeria, Sierra Leona, Liberia, Congo o Colombia¹⁰. Empresas farmacéuticas o alimentarias como Monsanto o Nestlé también fueron denunciadas por sus prácticas perjudiciales para enfermos, consumidores o campesinos¹¹.

En este contexto, la conciencia y presión social hicieron que las propias empresas impulsaran una autorregulación voluntaria, la llamada Responsabilidad Social Corporativa (RSC), que más adelante entraremos a analizar. Antes explicaremos

7 Alicia Campos Serrano, "Derechos Humanos y Empresas: un enfoque radical", Madrid, *Revista Académica cuatrimestral de publicación electrónica*, núm. 17, 2011 pp. 56-60.

8 Asamblea General, *Conferencia Mundial de Derechos Humanos*. A/CONF.157/23, Viena, 12 de julio de 1993.

9 Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), TD/L.362, 9 febrero de 2000.

10 Michael Ross, *Extractive Sectors and the Poor*, Los Angeles (EE.UU.), Oxfam America, 2001.

11 Human Rights Watch, *Blood, Sweat and Fear. Workers' Rights in U.S. Meat and Poultry Plants*, 2005.

qué instrumentos han desarrollado los Estados tanto a nivel nacional como internacional para hacer frente a esta problemática y que de hecho muchos están basados en la RSC.

Limitaciones existentes en el marco normativo nacional e internacional y del sistema judicial

Antes de empezar a analizar el marco normativo nacional e internacional y el sistema judicial es interesante hacer mención a lo que Juan Hernández Zubizarreta¹² llama asimetría legal entre el derecho comercial global y el derecho internacional de los derechos humanos. Según Hernández la globalización económica diseña un marco jurídico, político y económico en el que las multinacionales no se encuentran con contrapesos fuertes ya que el sistema internacional de derechos humanos no tiene mecanismos para someter a las multinacionales a control. Este autor pone de manifiesto que las multinacionales protegen sus inversiones a través de Tratados de Libre Comercio, acuerdos de promoción y protección de las inversiones, tribunales de arbitraje para la resolución de controversias dependientes del Banco Mundial (CIADI) o de la Organización Mundial del Comercio (SSD). En cambio, el derecho internacional de los derechos humanos se muestra limitado ya que en muchos casos no tiene carácter vinculante, está sometido a la ratificación de los Estados y las jurisdicciones internacionales son débiles para dotar de efectividad a los propios Tratados.

Partiendo de esta asimetría, la regulación jurídica de la responsabilidad de las empresas por violaciones de derechos humanos es casi inexistente. Aún así en las últimas décadas ha habido diversas iniciativas tanto desde el punto de vista nacional como internacional que han intentado regular su actuación.

Regulación en el marco normativo nacional

Si empezamos por el marco normativo nacional hemos de distinguir entre el Estado de acogida y el Estado en el que la empresa tiene su sede. En principio tendría

¹² Juan Hernández Zubizarreta, *Las empresas transnacionales frente a los derechos humanos: historia de una asimetría normativa. De la responsabilidad social corporativa a las redes contrahegemónicas transnacionales*, Bilbao, Hegoa, 2009.

su lógica que las empresas prefirieran instalarse en países democráticos económicamente y políticamente estables para poder invertir con cierta tranquilidad. A pesar de ello muchas empresas, en concreto las extractivas, necesitan instalarse en países donde se encuentran los recursos naturales y en muchos casos no reina precisamente un clima de estabilidad. En un gran número de estos países los estándares de protección de derechos son inexistentes o muy laxos porque el Estado carece de capacidad constitucional para aplicar las leyes y reglamentos nacionales. Incluso algunos estados han llegado a flexibilizar estos estándares para garantizar la inversión de estas empresas. Este marco jurídico provoca que el control de las empresas sea muy débil.

Cuando hablamos de los países de origen de las empresas nos encontramos en general con una reticencia de regulación. El mismo Representante Especial del Secretario General de Naciones Unidas sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales en uno de sus informes afirma: *“La mayoría de los gobiernos adopta un enfoque restrictivo de la gestión del programa sobre empresas y derechos humanos, que a menudo se encuentra segregado en su propio marco conceptual e institucional, por lo general débil. Es decir, el programa suele mantenerse apartado de otras esferas normativas que determinan las prácticas empresariales, como la política comercial, la política de inversiones, la reglamentación en materia de valores y la gobernanza empresarial, o no las tiene en cuenta, lo que podría equipararse a una empresa que crea un departamento de responsabilidad social totalmente aislado de sus operaciones comerciales básicas”*¹³.

Ahora bien, algunos estados sí han intentado regular la actuación de sus empresas en el extranjero si violan su derecho interno, como por ejemplo, Estados Unidos con la *Ley Alien Tort Claim Act*.

Ley Alien Tort Claim Act

En EEUU existe la ley Alien Tort Claim Act de 1789, que permite a los Tribunales Federales juzgar casos en los que un extranjero denuncie la violación de un derecho contenido en alguno de los Tratados Internacionales firmados por EEUU.

¹³ Asamblea General, *Informe del Representante Especial del Secretario General sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas comerciales*, A/63/270.

Algunos ejemplos:

- **Chevron en Ecuador (1993).** En el marco de esta ley se han juzgado casos como el de Chevron en Ecuador en el que más de 30.000 campesinos ecuatorianos denunciaron en 1993 los impactos medioambientales producidos por la extracción de petróleo en la Selva Amazónica¹⁴.
- **Doe vs Unocal (1996).** Otro caso emblemático, de hecho fue el primero que se planteó bajo esta ley contra una multinacional, en el que una empresa petrolera californiana fue denunciada por 13 ciudadanos birmanos porque durante el proceso de construcción del gasoducto Yadana (que transcurría desde los yacimientos de Birmania a Tailandia) tuvo conocimiento y dio apoyo a actos constitutivos de trabajos forzados, esclavitud, asesinato, violaciones sexuales y reubicación forzosa de la población por parte del ejército birmano¹⁵.
- **Shell en Nigeria.** Otro caso también emblemático ha sido el de la petrolera anglo-holandesa Shell acusada de complicidad en las violaciones de derechos humanos contra el pueblo Ogoni y en la ejecución del activista Ken-Saro-Wiwa y otros ocho activistas en el Delta del Níger¹⁶. Este último juicio terminó en junio de 2009, después de 14 años de lucha, con un acuerdo extrajudicial por el que la empresa para evitar llegar a juicio pagó a los demandantes 15,5 millones de dólares.

En virtud de esta ley se ha establecido que empresas implicadas en acusaciones de genocidio, esclavitud, trabajo forzoso y crímenes de guerra puedan ser objeto de demandas judiciales. Si bien es cierto que de los casos presentados contra empresas diecisiete han llegado a un acuerdo y solo dos han recibido decisión favorable a los demandantes.

¹⁴ Joan Martínez Alier, *El caso Chevron-Texaco en Ecuador: una muy buena sentencia que podría ser un poco mejor*. Barcelona, Universidad Autónoma de Barcelona, 2011.

¹⁵ Para más información visitar, *Business and Human Rights Resource Center*, <http://www.business-humanrights.org/Categories/Lawlawsuits/Lawsuitsregulatoryaction/LawsuitsSelectedcases/UnocalawsuitBurma>.

¹⁶ En este caso los Tribunales Federales de EEUU pudieron entrar a conocer el caso por dos motivos: la cotización de la empresa en la Bolsa de Nueva York y que los demandados tenían en EEUU una oficina para las relaciones con los inversores. Ver artículo Marta Requejo Isidro, "Responsabilidad civil y derechos humanos en EEUU: ¿el fin del ATS?" en *Indret. Revista para el análisis del Derecho*, Barcelona, Universidad Santiago de Compostela, 2011.

Sin embargo, la aplicación de esta ley a casos de violaciones de derechos humanos cometidas por empresas está en peligro desde hace unos meses. Un Tribunal de Apelación de EEUU, en el caso *Kiobel v. Royal Dutch Petroleum*, negó la posibilidad de entablar demanda contra empresas en el amparo de esta ley. A pesar de no tratarse de una decisión unánime, este hecho ha provocado que salten las alarmas entre las organizaciones de derechos humanos ya que esto significaría acabar con la única vía que existe en EEUU para juzgar violaciones de derechos humanos cometidas por empresas estadounidenses más allá de sus fronteras¹⁷. Esta decisión será revisada por la Corte Suprema en octubre de 2012.

Pero no sólo EEUU ha intentado regular el poder de las transnacionales. En las últimas décadas Holanda, Reino Unido, Francia, Dinamarca y Bélgica condicionaron el acceso a determinadas ayudas públicas a los compromisos formales que las empresas tuvieran en materia de RSC y establecieron, o plantearon establecer, la obligación de elaborar memorias de sostenibilidad¹⁸. No se trata de mecanismos judiciales si no más bien de normas o pautas de conducta que generan un marco ambiguo y poco regulado que carece de normas jurídicas vinculantes claras.

Regulación de las empresas en el seno de Naciones Unidas

Si entramos en el marco internacional la debilidad del sistema en esta materia se pone todavía más de manifiesto. En el seno de Naciones Unidas ha habido una evolución con respecto a la regulación de las actuaciones de las empresas multinacionales que pasó de un impulso regulador que se inició en los años 70 a ser frustrado por la implementación de políticas económicas liberales centradas en la apertura de mercados y la liberalización. Así la crisis económica y financiera no fue un marco favorecedor para esta regulación primándose la expansión de las empresas a su control político y jurídico.

¹⁷ La Corte Suprema ha decidido revisar esta decisión. Maria Prandi, "¿Pueden las empresas ser demandadas por violaciones de derechos humanos? La Corte Suprema tiene la Palabra", *BEDH* num. 42. Para seguir el caso, <http://cja.org/section.php?id=510>

¹⁸ Agnes Giner, *Las empresas transnacionales y los derechos humanos...*, *Op. Cit.*, pp. 75-76.

Nos vamos a centrar en los cinco principales sistemas *ad hoc* establecidos en el ámbito de Naciones Unidas:

- la Declaración Tripartita de Principios sobre Empresas Multinacionales y la Política Social de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)
- las Directrices de la OCDE para las Empresas Transnacionales,
- el Pacto Mundial o *Global Compact*,
- las Normas sobre las Responsabilidades de las empresas transnacionales y otras empresas comerciales en la esfera de los derechos humanos
- el Representante Especial del Secretario General encargado de la cuestión de empresas transnacionales y derechos humanos

En la década de los 60 la Organización Mundial del Trabajo (OIT) se planteó la necesidad de crear instrumentos normativos de regulación de las empresas transnacionales. Así en 1977 se aprobó la *Declaración Tripartita de Principios sobre Empresas Multinacionales y la Política Social*¹⁹ que establecía recomendaciones a gobiernos, empresarios y trabajadores de los países de acogida y origen y a las multinacionales. En este texto se reafirmaba la aplicabilidad de los derechos laborales en el contexto de las actividades de las transnacionales. Este instrumento carece de carácter vinculante y por tanto no es de cumplimiento obligatorio²⁰.

Por su parte, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) creó unas Directrices²¹ para las Empresas Transnacionales aprobadas en 1976 y actualizadas en 2011 con el objetivo de establecer un código de conducta para las transnacionales que les protegiera de prácticas discriminatorias y fortaleciera las relaciones entre los gobiernos y las empresas transnacionales. Se trata de un instrumento también de carácter no vinculante pero que incluye la reclamación directa por parte de un sindicato, ONG u otra parte interesada contra las prácticas de las empresas transnacionales²².

19 OIT, *Declaración Tripartita de Principios sobre Empresas Multinacionales y la Política Social*, Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, 2001.

20 Para un análisis más profundo consultar Juan Hernández Zubizarreta, *Las empresas transnacionales frente... Op. Cit.*, pp. 371-401

21 OECD, *OECD Guidelines for Multinational Enterprises*, OECD Publishing, 2011.

22 Para un análisis más profundo consultar Juan Hernández Zubizarreta, *Las empresas transnacionales frente... Op. Cit.*, pp. 402-452

Como hemos comentado anteriormente, en los años 90 a raíz de los casos polémicos que saltaron a la opinión pública las empresas empezaron a crear departamentos de RSC. Naciones Unidas adopta esta lógica y la cristaliza en el instrumento por excelencia, el *Global Compact* o Pacto Mundial²³. El Pacto Mundial se aprobó el 25 de julio del año 2000 con la participación de 44 empresas y algunas organizaciones de la sociedad civil. Por citar algunos ejemplos de las empresas allí presentes: British Petroleum, Nike, Shell, Novartis, etc.. Todas ellas cuestionadas en informes internacionales por violar los derechos humanos y laborales²⁴.

El *Global Compact* está integrado por 9 principios²⁵:

1. Las empresas deben apoyar y respetar la protección de los derechos humanos proclamados a nivel universal.
2. Evitar verse involucradas en abusos de los derechos humanos.
3. Las empresas deben respetar la libertad de asociación y el reconocimiento efectivo del derecho a la negociación colectiva.
4. Eliminar todas las formas de trabajo forzoso y obligatorio.
5. Abolir de manera efectiva del trabajo infantil.
6. Eliminar la discriminación respecto del empleo y la ocupación.
7. Las empresas deben apoyar la aplicación de un criterio de precaución respecto a los problemas ambientales.
8. Adoptar iniciativas para promover una mayor responsabilidad ambiental.
9. Alentar el desarrollo y la difusión de tecnologías inocuas para el medio ambiente.
10. Las empresas deben trabajar contra la corrupción en todas sus formas, incluidas extorsión y soborno.

23 Página oficial del Global Compact, www.unglobalcompact.org/, [Consultada el 19/04/2012].

24 Juan Hernández Zubizarreta, *Las empresas transnacionales frente... Op. Cit.*, p. 456.

25 El décimo principio contra la corrupción fue introducido por el Secretario General en la Cumbre de los Líderes del Pacto Global el 24 de junio de 2004.

Las empresas para adherirse al Pacto Global deben enviar una carta firmada por el Director General al Secretario General de Naciones Unidas comprometiéndose a cumplir con los 10 principios y a reportar un informe anual sobre el cumplimiento de los mismos.

A pesar de que el Pacto Global cuenta con más de 5.800 firmantes se plantean críticas ante esta iniciativa. Se trata de unos principios muy genéricos y poco concretos y de nuevo no se trata de un instrumento vinculante. Por otro lado, no es un código de conducta, ni se trata de un instrumento legal. No establece ningún tipo de control sobre las empresas. Hasta el momento el único mecanismo de seguimiento previsto es el informe anual que deben enviar las empresas sobre cómo aplican el cumplimiento de estos principios pero éste no está sometido a análisis por ningún órgano. Muchas de las organizaciones de la sociedad civil consideran que con el *Global Compact* quien sale realmente beneficiado es la empresa transnacional²⁶. Estas organizaciones consideran que las empresas al adherirse al Pacto Global gozan de las ventajas que les puede ofrecer su vinculación con Naciones Unidas, hecho que les otorga un acceso directo a gobiernos y instituciones multilaterales así como les acerca más a los mercados de los países del Sur.

A pesar de la tendencia en Naciones Unidas hacia la exigibilidad voluntaria, hubo un intento de dar un paso más en la regulación de las actividades de las empresas y someterlas a unos estándares mínimos y obligatorios. En el 2003 la Comisión de Derechos Humanos creó una Subcomisión de promoción y protección de los derechos humanos que realizó una propuesta de *Normas sobre las Responsabilidades de las empresas transnacionales y otras empresas comerciales en la esfera de los derechos humanos*²⁷. En estas normas se establecía que las empresas tienen la responsabilidad de promover y proteger los derechos humanos reconocidos en los instrumentos internacionales. Se establecía que los titulares de estas obligaciones eran tanto la propia empresa, como sus directivos, administradores, miembros del consejo de administración y las personas que trabajaban en ellas. Por último se identificaron una serie de derechos relacionados con la actividad de las empresas transnacionales y establecieron unos principios relacionados con asuntos laborales, medioambientales y de protección del consumidor así como se hacía especial mención a los pueblos

26 Para un análisis más profundo consultar Juan Hernández Zubizarreta, *Las empresas transnacionales frente...Op. Cit.*, pp. 453-505.

27 "Obligaciones Generales", *Normas sobre las Responsabilidades de las empresas transnacionales y otras empresas comerciales en la esfera de los derechos humanos*, documento de Naciones Unidas E/CN.4/Sub.2/2003/12/Rev.2, 2003.

indígenas y grupos vulnerables. Lamentablemente no se llegó a un consenso entre los diferentes grupos de interés. Se inició un debate entre organizaciones sociales, empresas y gobiernos principalmente motivado por el carácter obligatorio o voluntario que deberían tener los derechos humanos para las empresas. Para las organizaciones de derechos humanos este proyecto de normas significaba una normativa clara y completa sobre la responsabilidad de las empresas en materia de derechos humanos²⁸. En cambio, el sector empresarial no estaba de acuerdo con el carácter vinculante de las mismas aferrándose a que eran únicamente los Estados los que tenían obligaciones jurídicas en relación con la normativa internacional de derechos humanos²⁹. Finalmente ganaron la batalla estos últimos y las normas no fueron aprobadas por la Comisión de Derechos Humanos a pesar de recibir el apoyo expreso de la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos³⁰.

A raíz de la decisión de rechazar el carácter vinculante de estas normas la Comisión decidió nombrar a John Ruggie como Representante Especial del Secretario General encargado de la cuestión de empresas transnacionales y derechos humanos³¹. El Representante Especial ha realizado diversos informes con la intención de integrar las perspectivas e instrumentos de las iniciativas ya existentes y alcanzar un consenso entre empresas, gobiernos y organizaciones sociales. La consolidación de este trabajo llega con la creación del Marco para las Empresas y Derechos Humanos: *Proteger, Respetar y Remediar*³² presentado en junio de 2008 ante el Consejo de Derechos Humanos (anteriormente la Comisión). "Este marco descansa sobre tres pilares: el deber del estado de proteger contra abusos de derechos humanos por terceros, incluyendo a empresas, mediante políticas apropiadas, regulaciones,

28 Amnistía Internacional, *Las Normas de Derechos Humanos de la ONU para Empresas: hacia la responsabilidad Legal*, Reino Unido, Amnesty International Publications, 2004

29 En 2004 la Organización Mundial de Empleadores y la Cámara de Comercio Internacional presentaron un documento de 40 páginas a todos los Estados para pedir a la Comisión de Derechos Humanos que no entrara en materia sobre el proyecto de normas. Joint view of the IOE and ICC on the draft. Norms on the responsibilities of transnational corporations and other business enterprise with regard to human rights

30 Comisión de Derechos Humanos, Decisión E/CN.4/DEC/2004/116, 20 de abril de 2004.

31 Comisión de Derechos Humanos, *Derechos humanos y empresas transnacionales y otras empresas comerciales*, E/CN.4/2005/L.87, 15 de abril de 2005.

32 Asamblea General, Consejo de Derechos Humanos, Informe del Representante Especial del Secretario General sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas comerciales, *Proteger, respetar y remediar: un marco para las actividades empresariales y los derechos humanos*, John Ruggie, A/HRC/8/5, 7 de abril de 2008.

y adjudicación; la responsabilidad empresarial de respetar los derechos humanos, que esencialmente significa actuar con la diligencia debida para evitar infringir los derechos de los demás; y un mayor acceso a remedios efectivos (judiciales y extra-judiciales) para las víctimas³³. En este informe no se establecía como aplicar este marco y por eso en marzo de 2011 John Ruggie presentó los *Principios Guía para la aplicación del Marco "Proteger, respetar y remediar"*³⁴. Estos principios no generan obligaciones para las empresas sino que desarrollan las implicaciones de estándares y prácticas ya existentes tanto para estados como para empresas.

Desde las organizaciones de la sociedad civil se ha criticado este marco por varios motivos. Por un lado, el Representante Especial se centra en la responsabilidad de los gobiernos nacionales, hecho que estas organizaciones comparten por la necesidad de exigir una coherencia de políticas tanto en los países de acogida como en los países de origen de estas empresas. Pero por otro lado, estas organizaciones defienden que no hay que olvidar la responsabilidad que tienen las empresas y la necesidad de exigirla de forma obligatoria, concepción que no está recogida en los principios de Ruggie³⁵.

¿Responsabilidad penal de las empresas?

A toda esta crítica impulsada por las organizaciones sociales a la ausencia de medidas obligatorias se añade la inexistencia de un Tribunal Internacional que pueda juzgar violaciones de derechos humanos cometidos por empresas. Si bien es cierto que sí existen algunos antecedentes interesantes a mencionar.

En los juicios de Núremberg se planteó ya la imputación contra algunos empresarios alemanes por crímenes contra la humanidad. En Núremberg se juzgaron a varios directores de empresas por su participación en el uso de trabajo esclavo, de-

33 Extracto de la Conferencia de la Presidencia de la Comunidad Europea dada por John Ruggie sobre el Marco "Proteger, Respetar, y Remediar" Estocolmo, 10-11 Noviembre, 2009.

34 Asamblea General, Consejo de Derechos Humanos, Informe del Representante Especial del Secretario General sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas comerciales., Principios Rectores sobre las empresas y los derechos humanos: puesta en práctica del marco de las Naciones Unidas para "proteger, respetar y remediar", John Ruggie, A/HRC/17/31, 21 de marzo de 2011.

35 Erika González y Jesús Carrión, *Derechos versus transnacionales*, Madrid, El Público, 2009.

litos contra la humanidad y crímenes de guerra³⁶ y a pesar de que no se condenaron directamente a las empresas los juicios a empresarios pueden considerarse antecedentes de complicidad corporativa³⁷. Así, en la Conferencia de Roma se planteó incluir bajo la jurisdicción del Tribunal Penal Internacional la responsabilidad penal de las personas jurídicas pero ésta fue desestimada finalmente³⁸.

Hay ciertos sectores doctrinales que señalan el concepto de complicidad corporativa al que hemos hecho referencia antes. En este sentido consideran que en el caso de ser prevista legalmente, una empresa podría ser considerada cómplice de abusos de los derechos humanos cuando tome la decisión de participar en la comisión de estos abusos asistiendo o contribuyendo a la perpetración de los hechos delictivos cometidos por otros. Incluso algunos autores afirman que el concepto de complicidad corporativa no se limita a la participación directa en los hechos delictivos por otros sino que puede llegar incluso a los casos en los que las empresas obtienen beneficios mercantiles o se benefician de los abusos de derechos humanos cometidos por otros³⁹.

En ausencia de este Tribunal Internacional que pueda juzgar violaciones de derechos humanos cometidas por empresas, la sociedad civil ha creado el Tribunal Permanente de los Pueblos (TPP)⁴⁰. Se trata de un Tribunal de opinión, que tuvo su origen en los Tribunales Russell sobre Vietnam (1966 -1967) y sobre las dictaduras en América Latina (1974-1976). Este Tribunal está integrado por personas de

36 Por ejemplo, United States v. Krupp (caso Krupp), Trials of War Criminals before the Nuremberg Military Tribunals under Control Council Law, nº 10 (1948) (Trials of War Criminals), vol. IX; United States v. Carl Krauch (caso Farben), Trials of War Criminals, vol. VIII; United States v. Friedrich Flick (caso Flick), Trials of War Criminals, vol. VI; The Zyklon B case: Trial of Bruno Tesch and Two Others, British Military Court, 1-8 de marzo de 1946, Law Reports of Trials of War Criminals, The United Nations War Crimes Commission, vol. I (1947), caso nº 9 (caso Zyklon B). Comisión Internacional de Juristas Complicidad empresarial y responsabilidad legal, en Volumen 2, Derecho penal y crímenes internacionales, Suiza, Comisión Internacional de Juristas, 2010

37 Comisión Internacional de Juristas, "Complicidad empresarial y responsabilidad legal", en Volumen 2, *Derecho penal y crímenes internacionales*, Suiza, Comisión Internacional de Juristas, 2010.

38 Los estados se oponían principalmente por el principio de complementariedad. Según este principio, si hay concurrencia de jurisdicciones el Estatuto de Roma establecía que primaba la jurisdicción nacional. Por tanto, los estados miembros del Estatuto de Roma que no tuvieran prevista la responsabilidad penal de las personas jurídicas, para dar cumplimiento a las disposiciones del Estatuto de Roma, y llevar a cabo las investigaciones en un juzgado nacional deberían incluir esta responsabilidad en sus sistemas legales. Jordi Palou Lloverdos, "Justicia internacional, pillatge de guerra, drets humans i multinacionals", en *Materials de pau i drets humans*, 16, Barcelona, Generalitat de Catalunya, 2010, p. 30.

39 Como en el caso de Doe vs Unocal de 1996 en Birmania comentado anteriormente.

40 Para más información consultar <http://www.enlazandoalternativas.org>

reputación moral, en situación de ejercer la función judicial a un alto nivel o bien personas de reconocido prestigio y expertos en el derecho internacional de los derechos humanos. Este Tribunal tiene como vocación y estatuto dar visibilidad y calificar en términos de derechos todas aquellas situaciones en las que la violación masiva de los derechos humanos no encuentra reconocimiento ni respuestas institucionales ni a nivel nacional ni internacional. Al tratarse de un tribunal moral su sentencia no tiene validez jurídica. En 2006 el Tribunal inicia una sesión con audiencias en varios lugares y momentos con el objetivo de determinar la intervención de las empresas transnacionales con sede en los países europeos en sus diversos campos de actuación. En los últimos cinco años se han presentado más de 50 casos⁴¹ en los que han quedado acreditadas las violaciones de derechos humanos cometidas por empresas europeas en América Latina.

Algunos casos presentados ante el Tribunal Permanente de los pueblos

▸ **Telefónica acusada de violar la libertad sindical y el derecho fundamental al trabajo digno en Chile**

El Tribunal Permanente de los Pueblos atendió una demanda presentada contra Telefónica Chile por violación a la libertad sindical, violación al derecho fundamental del trabajo y a un trabajo decente. Las prácticas de esta empresa transnacional estaban reñidas con los acuerdos internacionales difundidos por la Organización Internacional del Trabajo y ratificados por Chile.

▸ **Violación de derechos ambientales y sociales en Colombia, Méjico y Guatemala por la transnacional Holcim**

La cementera Holcim ha causado perjuicios ambientales y sociales por su actividad extractiva en la ciudad de Bogotá (Colombia), el municipio de San Juan de Sacatepéquez (Guatemala) y el municipio de Atotonilco de Tula (México). Las afectaciones socio-económicas y culturales de los habitantes de estas tres poblaciones recogidas en la demanda, pasan por la pérdida directa e indirecta de vidas y la afectación/desaparición de cuencas hidrográficas.

⁴¹ Para conocer todos los casos presentados consultar <http://www.enlazandoalternativas.org/spip.php?rubrique60> y para conocer el veredicto final http://www.enlazandoalternativas.org/IMG/pdf/TPP-verdict_es.pdf

▸ **Thyssen Krupp, acusada de violar derechos humanos y contaminar la bahía de Sepetiba de Rio de Janeiro Brasil**

La Compañía Siderúrgica del Atlántico, filial brasileña de la multinacional alemana Thyssen Krupp, es acusada de impactar sobre la salud pública a través del almacenamiento sin control de barros contaminados con cadmio, arsénio y plomo. También se denuncia que la actuación de grupos paramilitares contra quienes se oponen al proyecto ha beneficiado a la multinacional.

▸ **Impactos medioambientales y sociales del proyecto de Endesa en la Patagonia Chilena**

La empresa HidroAysén, filial de Endesa en Chile, fue denunciada por el proyecto de construcción de 5 grandes centrales hidroeléctricas en los ríos de la Patagonia chilena. Esto causaría la inundación de miles de hectáreas con un enorme valor ecológico y natural y afectaría a la tercera reserva de agua dulce del mundo y en consecuencia al clima global.

Sistemas regionales de protección de derechos humanos

También es interesante analizar aunque sea brevemente el papel que pueden tener los sistemas regionales de protección de los derechos humanos⁴² cuando hablamos de la responsabilidad de las empresas. En especial, el sistema interamericano ha tenido un rol importante en la denuncia de empresas por violaciones de derechos humanos.

Sin embargo, es importante tener en cuenta que los sistemas regionales sólo pueden juzgar a estados y además estados deben haber ratificado los Tratados que forman parte de estos sistemas. En este sentido no pueden juzgar directamente a las empresas pero sí pueden afectar a las actividades de la empresa de forma indirecta. Así, la Comisión y la Corte Interamericanas han emitido declaraciones y

⁴² Los sistemas regionales de protección de derechos humanos son sistemas subsidiarios al sistema nacional, igual que sucede con el sistema universal. Se trata de sistemas enmarcados en una organización internacional cuyo objetivo principal es la promoción y protección de los derechos humanos. Se trata del Sistema Europeo de Derechos Humanos, el Sistema Interamericano de Derechos Humanos y el Sistema Africano de Derechos Humanos y de los Pueblos.

sentencias en respuesta a multitud de demandas de comunidades indígenas afectadas por empresas transnacionales que han repercutido directamente en la actividad de la empresa, paralizando por ejemplo una concesión o el funcionamiento de una mina⁴³.

➤ **Awás Tingni c. Nicaragua**

Un caso muy conocido es el de “Comunidades Mayagna (Sumo) Awás Tingni c. Nicaragua”. En este caso las comunidades denunciaron a Nicaragua por haber concedido una licencia de explotación a una empresa maderera extranjera en territorio ancestral de la comunidad sin su consentimiento y contraviniendo la legislación nacional y regional.

La sentencia de la Corte Interamericana en este caso se ha convertido en todo un hito para la defensa de los derechos de los pueblos indígenas a nivel internacional. Por primera vez un tribunal internacional falló a favor de los derechos colectivos a la tierra y los recursos naturales de una comunidad indígena. La sentencia de la Corte no sólo impone al estado la obligación de demarcar y titular el territorio de la comunidad *Awás Tingni*, sino que va mucho más allá al demandar a Nicaragua el desarrollo de una legislación y otras medidas adecuadas para garantizar la demarcación y titulación efectiva de *todas* las tierras comunales indígenas.

En el caso del sistema africano también ha habido algún pronunciamiento al respecto pero sin tantas intervenciones como en el caso del sistema interamericano. Hay que tener en cuenta que este sistema es mucho más joven (la Comisión Africana de derechos humanos y de los Pueblos está en funcionamiento desde 1981). Aún así se ha pronunciado en casos como el de Shell y la comunidad Ogoni en el que ha mostrado su profunda preocupación y ha pedido que se tomen medidas urgentes para solventar el impacto de la contaminación y la degradación medioambiental⁴⁴.

⁴³ Corte IDH, caso de las “Comunidades Mayagna (Sumo) Awás Tingni c. Nicaragua” sentencia 31 de agosto de 2001; Corte IDH, caso “Comunidad indígena Yakye Axa c. Paraguay”, sentencia de 17 de junio de 2005; Corte IDH, caso “Comunidad Indígena Sawhoyamaxa c. Paraguay”, sentencia de 29 de marzo de 2006.

⁴⁴ Comisión Africana de Derechos humanos en su 30 reunión (en Banjul, octubre 2001).

En todo caso, están claras las limitaciones de los sistemas regionales para poder determinar la responsabilidad de las empresas por violaciones de derechos humanos principalmente porque como ya se ha comentado solo pueden juzgar directamente a los estados.

El papel de la responsabilidad social corporativa en la promoción y protección de los derechos humanos

Hasta ahora hemos analizado qué medidas han interpuesto los estados, ya sea a nivel nacional o internacional para regular la actividad de las empresas. Pero ¿cómo han abordado las empresas la cuestión de los derechos humanos? En este sentido es interesante analizar el papel de la Responsabilidad Social Corporativa (RSC) en relación con los derechos humanos.

El propio sector privado, consciente de su responsabilidad en esta temática y de los efectos en su reputación, promueve la elaboración de códigos de conducta voluntarios por los cuales se compromete a cumplir con normas internacionales de derechos humanos como parte de su política de RSC. Tal y como expresa María Prandi, “no es posible establecer una política de RSC válida sin tener en cuenta la dimensión de los derechos humanos”⁴⁵.

La RSC entiende que las empresas son actores que poseen la capacidad de contribuir de manera positiva a la promoción y protección de los derechos humanos en su área de influencia. Tal y como establece el Pacto Mundial en su principio nº1 “Las empresas deben apoyar y respetar la protección de los derechos humanos reconocidos internacionalmente en su área de influencia”.

¿Cómo se incorporan los derechos humanos en esta estrategia de RSC? El Relator Especial para Derechos Humanos y Empresa establece en su informe “Proteger, respetar y remediar” que el cumplimiento de la obligación de respetar los derechos humanos requiere de la diligencia debida. Según John Ruggie las empresas deben considerar tres factores:

⁴⁵ María Prandi Chevalier y Josep M. Logano, *Guía práctica de derechos humanos para empresas*, Barcelona, Escola de Cultura de Pag y ESADE, 2006, p. 10.

- ❏ El contexto del país en el que tienen lugar las actividades empresariales para entender los problemas específicos de derechos humanos que se plantean
- ❏ Los efectos que tienen sus actividades sobre los derechos humanos según sean productoras, proveedoras de servicios o empleadoras.
- ❏ Si contribuyen a la violación de derechos humanos por medio de las relaciones vinculadas a sus actividades con socios mercantiles, proveedores, organismos estatales y otros actores no estatales.

Para llevar a cabo esta debida diligencia las empresas tienen que analizar su esfera de influencia. Por tanto, se pueden incorporar los derechos humanos a la estrategia de responsabilidad social teniendo en cuenta su área de influencia, previendo, diseñando, implementando y evaluando operaciones, procesos y relaciones en clave de derechos humanos⁴⁶.

Según esta estrategia la empresa debe tener claro que no es sólo responsable de aplicar la normativa financiera, laboral o medioambiental sino que debe considerar los impactos que pueda conllevar su actividad en las cuestiones relativas a los derechos humanos de determinados *stakeholders*⁴⁷.

Finalmente, para identificar esta responsabilidad debe basar su análisis en los valores e instrumentos internacionales de derechos humanos existentes.

Como ya se ha comentado se han creado diversas iniciativas para marcar las pautas y los principios de una RSC respetuosa con los derechos humanos a través de los instrumentos analizados. La RSC se presenta como una herramienta para el control de las empresas partiendo de una corresponsabilidad entre empresarios, trabajadores y sociedad civil, en colaboración con los Estados y las Instituciones Internacionales.

En la práctica, son cada vez más las empresas que mencionan a los derechos humanos en sus códigos corporativos o en su triple cuenta de resultados como aquellos

46 Artículo María Prandi La gestión de los Derechos Humanos en la empresa. pp. 114-115.

47 Según María Prandi los *stakeholders* "son aquellas personas o grupos de personas que influyen en las actividades empresariales o se pueden ver influidos por ellos: accionistas, administración pública, clientes, empleados, comunidades locales, inversores, medios de comunicación, organizaciones sociales, proveedores, socios, generaciones futuras, etc."

valores universales que rigen sus actuaciones⁴⁸. Así, en España 611 pymes, 53 empresas que cotizan en Bolsa y 233 empresas que no cotizan en Bolsa se han adherido al Pacto Mundial⁴⁹. Pero el sumarse a estas iniciativas no quiere decir que estas empresas de por sí cumplan ya con los derechos humanos.

El problema principal que plantea la RSC es que es únicamente voluntaria y que por tanto se trata de iniciativas unilaterales y además carecen de exigibilidad jurídica. Al tratarse de una autorregulación no se incluye ningún instrumento o mecanismo de supervisión y evaluación del cumplimiento de estas políticas externo a la empresa. Adherirse a estas iniciativas no asegura *de facto* que las empresas hayan adoptado las medidas necesarias para evitar las violaciones de derechos humanos justamente porque no existen mecanismos de control y seguimiento adecuados que permitan fiscalizar el cumplimiento de estos códigos.

Si bien es cierto que algunas de las multinacionales que en los años 90 fueron duramente criticadas por sus actividades han desarrollado programas de RSC en las áreas por las que fueron denunciadas⁵⁰ hay que tener en cuenta que estas políticas han surgido *a posteriori*, es decir, como reacción a unas denuncias previas.

Otro objeto de críticas a la RSC es el beneficio que las empresas pueden obtener con estas políticas como prestigio y búsqueda de reputación. Incluso algunas organizaciones van más allá y consideran que las buenas prácticas no son suficientes si se entra a analizar qué cambios han producido en las relaciones sociales y en el modelo de desarrollo. A pesar de que de forma descontextualizada y sin tener en cuenta las causas de las desigualdades, algunos programas de RSC pueden suponer avances puntuales y pueden contribuir a paliar violaciones de derechos humanos, estas organizaciones consideran que hay que tener en cuenta que la RSC se constituye en una estrategia global de las empresas transnacionales como "*un producto al servicio del negocio de la responsabilidad*"⁵¹.

48 María Prandi, "Empresas y derechos humanos: ¿del porque a como?", en Papeles de Ética, Economía y Dirección, nº 8, Asociación Española de Ética de la Economía y las Organizaciones, 2003.

49 Red Española del Pacto Mundial, <http://www.pactomundial.org/>.

50 Empresas como Nike impulsaron programas para evitar la discriminación laboral de la mujer, Shell desarrolló un programa de Energía Responsable, Mc Donalds realiza una campaña para concienciar sobre la alimentación sana, etc.

51 Pedro Ramiro, "Las empresas transnacionales y la cooperación al desarrollo: de la responsabilidad social corporativa a los derechos humanos" en *Libro de Derechos Humanos y Cooperación. Una mirada crítica*, Ipes, Pamplona, 2010.

Las organizaciones sociales plantean una respuesta concreta a esta cuestión y proponen la creación de un régimen claro y obligatorio que regule la actividad de las empresas con unos instrumentos muy delimitados: la creación de un código internacional obligatorio, de un Centro de Estudios y Análisis sobre empresas transnacionales, así como un Tribunal Internacional que pueda juzgar violaciones de derechos humanos cometidos por empresas⁵².

Conclusiones

En los últimos años se ha intensificado el debate sobre la responsabilidad de la empresa en los derechos humanos entre los diferentes actores: organizaciones sociales, gobiernos, empresas y académicos pero no se ha llegado a un consenso con respecto al alcance de estos derechos.

Naciones Unidas ha hecho esfuerzos por integrar el lenguaje de los derechos humanos en el ámbito de las empresas. Lamentablemente la práctica nos demuestra que no es suficiente. Ni la RSC, ni los instrumentos *ad hoc* impulsados hasta el momento han conseguido frenar la oleada de denuncias por violaciones de derechos humanos cometidos por empresas.

La exigencia de que sea el estado soberano el que garantice el respeto a los derechos humanos universales en el marco de las actividades de las empresas transnacionales es difícil de aplicar a la situación actual. Estamos hablando de actores cuyas actividades trascienden las fronteras de los estados y por tanto su actividad escapa a la jurisdicción nacional. Las empresas deslocalizan sus fábricas en países donde las regulaciones laborales, ambientales, o fiscales son menores, los propios países con recursos naturales flexibilizan sus legislaciones para que las empresas inviertan, éstas por otro lado consiguen condiciones contractuales y legales muy beneficiosas de gobiernos que están más interesados en mantenerse en el poder que conseguir un trato económico justo para sus países. Este contexto provoca que la soberanía pueda ser un escudo tras el cual los derechos humanos puedan ser violados por gobernantes o empresas. Y no solo eso sino que cuando hablamos de derechos sociales su protec-

52 *Ibidem*.

ción exige una redistribución de la riqueza que muchos de estos estados no pueden o no quieren proporcionar⁵³.

Si añadimos que los instrumentos voluntarios desarrollados hasta el momento no han sido suficientes, llegamos a la conclusión de que existe la necesidad de crear regulaciones e instancias supraestatales de carácter obligatorio a través de la ampliación de los instrumentos ya existentes y la creación de nuevos que determinen la responsabilidad de los actores económicos⁵⁴.

Las empresas que realmente están comprometidas con los derechos humanos no deberían estar en contra de la creación de este marco regulador obligatorio ya que en el actual régimen de ambigüedad y confusión las empresas se encuentran con muy pocos instrumentos para rebatir las críticas. La obligatoriedad a la que quedarían sometidas beneficiaría a las empresas que sí están realmente comprometidas con los derechos humanos.

53 Alicia Campos Serrano, *Derechos Humanos y Empresas...*, Op. Cit.

54 Véase propuestas concretas de Juan Hernández Zubigarreta, *Las empresas transnacionales frente...*, Op. Cit., pp. 683-687 y la campaña internacional *Desmantelamos el poder corporativo, pongamos fin a la impunidad* <http://www.stopcorporateimpunity.org>, que recogen estas propuestas.

Evaluación del impacto sobre los derechos humanos en la práctica: la aplicación de Oxfam de un enfoque comunitario

Gabrielle Watsona, Irit Tamir y Brianna Kemp

^aOxfam América, Boston, Estados Unidos; ^bOxfam América, Boston, Estados Unidos; ^cFarm Labor Organizing Committee (FLOC)

Introducción

EIDH de las actividades empresariales

La herramienta de la EIDH, *Getting it Right*

Cómo funciona la herramienta

El enfoque de la EIDH de Oxfam

- *Los sistemas de aprendizaje*
- *Selección y determinación del alcance*
- *Asociación con el FLOC*
- *Elaboración y adaptación de la herramienta*
- *Recopilación de datos*
- *Resultados: violaciones de derechos*
- *Recomendaciones del análisis y del informe: abordar los factores estructurales de las violaciones de derechos humanos*
- *Uso del informe de la EIDH para impulsar soluciones*

Resultados y perspectivas del enfoque de Oxfam sobre las EIDH

- *Programas piloto de Oxfam en perspectiva comparada*
- *El proceso importa en la generación de resultados*
- *Fomentar soluciones correctivas y de gestión adaptable*

Conclusiones y uso futuro

Introducción

De 2010 a 2012, Oxfam América (Oxfam) apoyó a dos organizaciones locales de la sociedad civil para llevar a cabo una iniciativa piloto sobre el uso de la herramienta comunitaria de Evaluación del Impacto en los Derechos Humanos (EIDH): *Getting it Right. Human Rights Impact Assessment Guide* (Todo derecho. Guía de evaluación de impacto en los derechos humanos), desarrollada por Rights & Democracy (R&D)¹. Los pilotos se realizaron en dos programas regionales de Oxfam que abordan los efectos de la actividad del sector privado - uno en la industria del tabaco en Estados Unidos y el otro en una zona de extracción de gas en Bolivia-, en los que se trató de validar y perfeccionar la herramienta *Getting it right*. Nuestro objetivo era contribuir a que las EIDH de índole comunitaria fuesen habituales, o incluso obligatorias, para grandes proyectos de inversión privada como la agricultura de plantación, los proyectos de privatización o los proyectos de petróleo, gas y minería.

Se utilizó *Getting it right* de dos maneras: como una herramienta de evaluación que establece una "línea de base"² de las condiciones reales de los derechos humanos en comparación con lo que establece el marco jurídico de derechos humanos, y como una herramienta para apoyar el activismo ciudadano con argumentos irrefutables para abordar los impactos sobre los derechos humanos en las comunidades locales. Las directrices que se establecen en *Getting it Right* para documentar violaciones de derechos humanos, su orientación específica en las actividades del

Artículo traducido del original en inglés por Olga Mir Pujal y revisado por Sara Córdón. *Esta es una versión modificada del manuscrito original de un artículo presentado para su revisión en la revista *Impact Assessment and Project Appraisal* (copyright Taylor & Francis); *Impact Assessment and Project Appraisal* está disponible en <http://www.tandfonline.com>

Queremos mostrar nuestro reconocimiento y gratitud a: el equipo piloto de Bolivia, Javier Aroca, Igidio Naveda, Jorge Cortes, Janette Gine, Adriana Soto, Fruc Villaroel, y Wendy Lafuente Orellana; el equipo piloto de EEUU, Baldemar Velasquez, Justin Flores, Diego Reyes, Sergio Sánchez; el equipo del proyecto de Boston, María Ezepeleta y Sarah Zipkin; nuestros colegas en R&D, Caroline Broeduer, Carole Samdup, Kahina Ouerdane, y en la FIDH, Genevieve Paul. Damos las gracias a las revisiones de Lucie Lamarche, James Harrison y Caroline Broeduer

1 Rights & Democracy, el International Center for Human Rights and Democratic Development (Centro Internacional de Derechos Humanos y Desarrollo Democrático), era una organización canadiense no partidista e independiente creada por una ley del Parlamento en 1988 para promover el desarrollo democrático y para promover y defender los derechos humanos establecidos en la Carta Internacional de Derechos Humanos. En marzo de 2012, el gobierno canadiense anunció que iba a cerrar R&D. A partir de agosto de 2012, la web de R&D ha sido desactivada. *Getting it Right* está ahora acogido por eQuality, una organización sin ánimo de lucro que proporciona experiencia en seguridad digital y gestión de la información a la sociedad civil organizada y a los medios de comunicación independientes.

2 Con el término "línea de base" nos referimos a una evaluación basada en la evidencia de los derechos humanos en la práctica en comparación con los derechos en el plano teórico, esto es, tal como figuran en los instrumentos internacionales de derechos humanos y del derecho interno, en un punto específico en el tiempo.

sector privado y su enfoque basado en la comunidad van en la misma línea que el enfoque de derechos que se aplica en los programas de Oxfam.

Se ha descrito detalladamente uno de los dos programas piloto, llevado a cabo por el *Farm Labor Organizing Committee*, FLOC (Comité Organizador de Trabajadores Agrícolas) con las comunidades migrantes de trabajadores agrícolas del tabaco en los EEUU. Para estos programas piloto, definimos las comunidades como aquellas personas afectadas por una inversión privada que comparten una experiencia común, esto es, la relación con la inversión privada, un conjunto de preocupaciones relativas a los derechos humanos y no haber tenido voz en el análisis del proyecto, la inversión, o la cadena de suministro.

Aunque las condiciones de trabajo abusivas en la agricultura comercial ya han sido ampliamente documentadas³, todavía existe un vacío en la investigación en el ámbito comunitario. El FLOC, con el apoyo de Oxfam, realizó la EIDH con la ayuda de la guía de investigación *Getting it Right* y su protocolo personalizado para realizar entrevistas con el fin de documentar las prácticas y condiciones en la industria del tabaco en Carolina del Norte y su impacto en los derechos humanos de los trabajadores y trabajadoras agrícolas migrantes. Las adaptaciones metodológicas para las características específicas de los trabajadores y trabajadoras migrantes y de la industria del tabaco que se describen a continuación, junto con la herramienta de evaluación que compara la situación real de derechos humanos con el marco jurídico, produjeron una mayor conciencia sobre los derechos entre los miembros de la comunidad, y generaron una serie de recomendaciones que han conseguido iniciar una nueva etapa de diálogo y compromiso entre las organizaciones representativas de los trabajadores/as y las empresas tabacaleras.

En este artículo se revisa el papel de las EIDH en el contexto de las inversiones privadas y las características distintivas de *Getting it Right*. A continuación presentamos el enfoque utilizado por Oxfam y el ejemplo del caso del FLOC. Asimismo, se presentan los resultados y las perspectivas de este proyecto piloto y se concluye con recomendaciones para avanzar en la EIDH comunitaria para las actividades del sector privado existentes o futuras.

3 C De la Vega, C Lozano-Batista . 2005. "Advocates Should Use Applicable International Standards to Address Violations of Undocumented Migrant Workers in the United States" en *Hastings Race and Poverty Law J.* 3:35-73; Fred W. Friendly. 1960. *Harvest of Shame* [documentary film]. Fred W. Friendly, director. USA: CBS; Farmworker Justice. 2012. *No Way to Treat a Guest: Why the H-2A Agricultural Visa Program Fails U.S. and Foreign workers*. Washington DC: Farmworker Justice; Human Rights Watch. 2010. *Fields of Peril: Child Labor in US Agriculture*. New York: Human Rights Watch; Human Rights Watch. 2012. *Cultivating Fear: The Vulnerability of Immigrant Farmworkers in the US to Sexual Violence and Sexual Harassment*. New York: Human Rights Watch.

EIDH de las actividades empresariales

La necesidad de mecanismos de rendición de cuentas en materia de derechos humanos para las actividades del sector privado está bien argumentada en la literatura académica⁴. Mientras que el primer deber recae en el Estado para proteger a la ciudadanía de cualquier daño cometido por terceros (incluidas las empresas nacionales e internacionales), las empresas tienen la obligación de respetar los derechos y cumplir con las leyes nacionales, que pueden a su vez recoger las obligaciones de tratados internacionales sobre derechos humanos⁵. Sin embargo, en la práctica, las violaciones de derechos humanos cometidas por agentes no estatales son, a menudo, pasadas por alto.

Las EIDH se han convertido en una herramienta importante para aumentar la transparencia, la rendición de cuentas y el respeto de los derechos humanos en el contexto del comercio y la inversión⁶. Además de *Getting it Right de Rights & Democracy*, hay al menos otras seis herramientas destinadas específicamente a actividades del sector privado, la mayoría diseñadas para su uso por parte de actores del sector privado⁷.

4 C. Jochnick 1999. *Confronting the Impunity of Non-State Actors: New Fields for the Promotion of Human Rights*, Hum. Rights Q. 121: 56-79; Proust JJ. 2001. "Human Rights Responsibilities of Private Corporations" en *Vanderbilt J. of Transnatl. Law*. 35: 801-825; Ratner SR. 2001. "Corporations and Human Rights: A Theory of Legal Responsibility" en *Yale Law J.* 111: 443-545; Kinley D, Tadiki J. 2004. "From Talk to Walk: The Emergence of Human Rights Responsibilities for Corporations at International Law" en *Va. J. of International Law Association*. 4: 931-1023; Berne Declaration, Canadian Council for International Co-operation, Misereor. 2010. Human Rights Impact Assessment for Trade and Investment Agreements. Report of the Expert Seminar; 2010 Jun 23-24; Ginebra, Suiza.

5 J. Ruggie, *Guiding Principles on Business and Human Rights: Implementing the United Nations "Protect, Respect and Remedy" Framework*, Report of the Special Representative of the Secretary General on the issue of human rights and transnational corporations and other business enterprises, UN Doc. A/HRC/17/31, 2011

6 Berne Declaration, Canadian Council for International Co-operation, Misereor. 2010. Human Rights Impact Assessment for Trade and Investment Agreements. Report of the Expert Seminar; 2010 Jun 23-24; Ginebra, Suiza; J. Harrison 2010. "Measuring Human Rights: Reflections on the Practice of Human Rights Impact Assessment and Lessons for the Future" en *Legal Studies Research Paper* No. 2010-26. University of Warwick School of Law; James Harrison, "Human Rights Measurement: Reflections on the Current Practice and Future Potential of Human Rights Impact Assessment", en *Journal of Human Rights Practice*, 3, 201, p.162-187; J. Harrison 2012. "An Evaluation of the Institutionalisation of Corporate Human Rights Due Diligence" en *Legal Studies Research Paper* No. 2012-18. University of Warwick School of Law; Melish TJ, Meidinger EE. 2011. "Protect, Respect, Remedy and Participate: 'New Governance' Lessons for the Ruggie Framework. Business and Human Rights at a Crossroads: the Legacy of John Ruggie. Radu Mares, ed. Martinus Nijhoff Publishers 2011" en *Buffalo Legal Studies Research Paper* No. 2012-019. Disponible en: <http://ssrn.com/abstract=1906834>.

7 Consulte el manual de NORAD "Handbook in Human Rights Assessment" (2001); enfoque propuesto por la Iniciativa de Halifax en "Risk, responsibility and human rights: Taking a rights-based approach to trade and Project finance" (2004), de NomoGaia "Methodology for Human

Los avances han sido impulsados por varios factores⁸, pero sobre todo gracias al muy debatido *Draft Norms on the Responsibilities of Transnational Corporations and Other Business Enterprises with Regard to Human Rights* (borrador de normas sobre las responsabilidades de las empresas transnacionales y otras empresas comerciales en la esfera de los derechos humanos)⁹ y al posterior *Guiding Principles on Business and Human Rights: Implementing the United Nations "Protect, Respect and Remedy" Framework* (Principios Rectores sobre las empresas y los derechos humanos: puesta en práctica del marco de las Naciones Unidas para "proteger, respetar y remediar")¹⁰. Estos documentos exigen a las empresas contar con "un proceso de diligencia debida en materia de derechos humanos para identificar, prevenir, mitigar y rendir cuentas de cómo abordan su impacto sobre los derechos humanos."

Aunque el término "Evaluación del impacto de los Derechos Humanos" no aparece en los *Guiding Principles*, el proceso de debida diligencia en materia de derechos humanos que se recomienda incluye el mismo proceso de la EIDH que se describe en el informe de Harrison citado más abajo¹¹. Los *Guiding Principles* establecen que el proceso de debida diligencia que deben llevar a cabo las empresas debe incluir "consultas sustantivas con los grupos potencialmente afectados" para evaluar los impactos reales y potenciales sobre los derechos humanos, integrando y actuando en base a los resultados, y monitoreando y comunicando cómo se abordan los impactos. Los Estados deben garantizar que las personas afectadas por abusos de derechos humanos tengan acceso a un recurso efectivo¹², pero las

Rights impact Assessment"; del Danish Institute for Human Rights "Quick Check" y la herramienta Human Rights Compliance Assessment, HRCA, (Evaluación del Cumplimiento de los Derechos Humanos); la guía del IFC y del International Business Leaders Forum *Guide to Human Rights Impact Assessment and Management* (Guía de evaluación y gestión del impacto sobre los derechos humanos) (2010), y la revisión de marzo de 2011 del Global Reporting Initiative (GRI) que incluye once normas de derechos humanos para la auto-evaluación de las empresas.

8 James Harrison, "Measuring Human Rights: Reflections on the Practice of Human Rights Impact Assessment and Lessons for the Future" en *Legal Studies Research Paper* No. 2010-26, University of Warwick School of Law, 2010; James Harrison, "Human Rights Measurement: Reflections on the Current Practice and Future Potential of Human Rights Impact Assessment", en *Journal of Human Rights Practice*, 3, 2011, pp.162-187.

9 United Nations, *Draft Norms on the Responsibilities of Transnational Corporations and Other Business Enterprises with Regard to Human Rights*, UN Doc. E/CN.4/Sub.2/2003/12.

10 Ruggie, *Guiding Principles on Business...Op. Cit.*

11 James Harrison, *Measuring Human Rights: Reflections on the Practice...Op. Cit.*; James Harrison, *Human Rights Measurement: Reflections on the Current...Op. Cit.* pp.162-187.

12 Ruggie, *Guiding Principles on Business...Op. Cit.* p. 22.

empresas deberían tomar medidas activas para proveer la reparación a través de procesos legítimos, tales como diálogos y procesos que incluyan las diferentes partes implicadas. Se presentan los “criterios de eficacia de los mecanismos de reclamación extrajudiciales”¹³.

Aunque las organizaciones de la sociedad civil han acogido positivamente los *Guiding Principles*, también han criticado la ausencia de un mecanismo vinculante para su cumplimiento por parte del estado y de las empresas¹⁴. Los *Guiding Principles* se basan en los procesos judiciales y administrativos existentes para presentar demandas de violaciones de derechos humanos. Melish¹⁵ y Harrison¹⁶ apuntan ambos la falta de disposiciones para la participación externa, así como para el análisis y monitoreo independiente. *Getting it Right* puede proporcionar mecanismos para esa participación y análisis independiente.

La herramienta de la EIDH *Getting it Right*

La metodología de la EIDH *Getting it right* dirigida al sector privado se diferencia del resto por su enfoque basado en la comunidad. Otras metodologías, que han sido diseñadas para ser implementadas por las empresas o por las instituciones financieras¹⁷, proporcionan una debida diligencia, como se ha señalado, cubren las necesidades de cumplimiento y de gestión de las empresas, y la mayoría ofrece algunas pautas para la consulta con las comunidades afectadas. Existe una herramienta proporcionada por NomoGaia, una organización internacional sin ánimo de lucro de derechos humanos, que se distingue por ofrecer pautas claras para la investigación

de campo y la participación, incorporando la perspectiva de las comunidades afectadas¹⁸.

Uno de los retos suele ser la limitación para determinar cuáles son las preocupaciones de la comunidad, puesto que los miembros de la comunidad pueden ser reacios a hablar con franqueza ante empresas o consultores contratados por ellas¹⁹. Sólo *Getting it right* está específicamente diseñada para ser utilizada por las comunidades afectadas y por sus organizaciones de apoyo. *Getting it right* fue inicialmente desarrollada y puesta en práctica por R&D en el periodo 2004-2006; fue diseñada para ser una herramienta independiente de libre acceso, que pudiera ser utilizada por cualquier comunidad. La ayuda de una organización de apoyo no es necesaria, pero suele ser útil para la investigación jurídica, para asistir a los trabajadores y trabajadoras de la empresa, diseñar modelos de entrevistas y otras tareas. Un comité de dirección, incluyendo el Relator Especial de la ONU del Derecho a la Salud, el profesor Paul Hunt, profesionales y personas expertas en derechos humanos de América, África, Europa y Asia ayudaron a desarrollar la herramienta, y el resultado fue una herramienta interactiva, en formato CD_ROM²⁰.

Los dos programas piloto sobre las EIDH de Oxfam se realizaron simultáneamente con dos programas piloto adicionales realizados con el apoyo de la *International Federation for Human Rights* (FIDH), con un total de cuatro programas piloto, que sirvieron para poner a prueba el sistema en CD-ROM. Una vez realizadas estas pruebas, la herramienta se transfirió a una página web desde la que también se puede descargar. Con el cierre de R&D en 2012, la herramienta se puede encontrar en <http://hria.equalit.ie/en/>²¹.

Cómo funciona la herramienta

En general, las organizaciones de apoyo trabajan con los miembros de la comunidad para formar un equipo de evaluación, y analizan de forma conjunta la situación para identificar los derechos específicos susceptibles de ser vulnerados

13 *Ibidem*, pp. 26-27.

14 Véase, por ejemplo, los comentarios en la web del Business & Human Rights Resource Centre, <http://www.business-humanrights.org/Documents/UNGuidingPrinciples/Commentaries>.

15 TJ Melish, EE Meidinger. 2011. "Protect, Respect, Remedy and Participate: 'New Governance' Lessons for the Ruggie Framework. Business and Human Rights at a Crossroads: the Legacy of John Ruggie. Radu Mares, ed. Martinus Nijhoff Publishers 2011" en. *Buffalo Legal Studies Research Paper* No. 2012-019. Disponible en: <http://ssrn.com/abstract=1906834>.

16 J. Harrison 2012. "An Evaluation of the Institutionalisation of Corporate Human Rights Due Diligence." en *Legal Studies Research Paper* No. 2012-18. University of Warwick School of Law.

17 S. Rolling T. Koenen [sin fecha (apx 2011)]. *Human Rights Impact Assessments: A tool towards better business accountability*. Brussels: CSR Europe; J. Harrison *Human Rights Measurement: Reflections on the Current...Op. Cit.*, 3:162-187.

18 NomoGaia, A Methodology for Human Rights Impact Assessment, NomoGaia Global Human Rights, Denver, 2011

19 TJ Melish, Meidinger EE. *Protect, Respect, Remedy and Participate...Op.Cit.*, p. 33.

20 Rights & Democracy, *Getting it Right: A step by step guide to assess the impact of foreign investments on human rights* [CD-ROM], Rights & Democracy, Montreal, 2008

21 Rights & Democracy, *Todo Derecho: Guía de evaluación de impacto en los Derechos Humanos de 2011* <http://hria.equalit.ie/es/>

y adaptar el enfoque a la fase del proyecto (antes de su inicio, después o cuando está en curso). Según los parámetros seleccionados por el equipo, la herramienta genera un protocolo para realizar entrevistas, que contiene preguntas diferentes para las entrevistas en función de si se trata de actores de la empresa, el gobierno o la comunidad. Las preguntas se formulan a partir de determinadas normas de derechos humanos, como el derecho a la vida, la seguridad personal, la libertad de reunión, la salud y de determinados derechos que despiertan cierta preocupación, como el agua, los alimentos y la vivienda. Incluye preguntas obligatorias sobre la participación y el acceso a la información, la no discriminación, la igualdad de género y el acceso a vías de reparación efectivas. Pueden seleccionarse preguntas opcionales que tratan aspectos específicos tales como la accesibilidad, la aceptabilidad y la disponibilidad, como en el caso del derecho a la alimentación²².

La herramienta guía a las personas usuarias durante los procesos de selección, definición del alcance, preparación de la investigación, recopilación de datos, análisis y generación de informes, proporcionando orientaciones sobre las mejores prácticas, ejemplos de las EIDH piloto, y documentos de referencia. Las entrevistas se llevan a cabo con los miembros de la comunidad, el personal de la empresa y representantes del gobierno. La información de estas fuentes se contrasta con estadísticas oficiales, estudios académicos, informes de los medios de comunicación e informantes expertos, según proceda. El equipo de evaluación compara los resultados de la investigación con las leyes locales y nacionales y los tratados internacionales de derechos humanos que su gobierno ha ratificado. De acuerdo con esta comparación sistemática, los equipos identifican las responsabilidades de todas las partes - empresas, agencias gubernamentales y la propia comunidad - y emiten recomendaciones claras para remediar violaciones de derechos o de otra índole. Una vez se ha completado la evaluación, los equipos pueden colaborar con las empresas y los agentes del Gobierno de muchas maneras diferentes, desde la colaboración en la resolución de problemas hasta la realización una campaña pública activa.

22 Por ejemplo, en el derecho al agua, algunas preguntas generadas por la herramienta son: "¿Se ha visto afectado su acceso al agua de buena calidad y a una cantidad suficiente desde el inicio del proyecto de inversión?", "El acceso al agua para determinados grupos de la comunidad se ha visto especialmente afectado desde el inicio del proyecto de inversión?", "¿Se ha visto afectado el acceso al agua por parte de las mujeres desde el inicio de la inversión?", "Si su derecho al agua se ha visto afectado, ¿el gobierno ha tomado alguna medida para remediar la situación?"

El enfoque de la EIDH de Oxfam

En esta sección se presenta nuestra experiencia con *Getting it Right*. En primer lugar, describimos el enfoque de evaluación del desarrollo utilizado para monitorear, aprender y adaptar la forma en que se aplicó la herramienta. También se explica con detalle el proceso de selección y definición del alcance del programa piloto y la colaboración de Oxfam con organizaciones locales que establecen el marco para la acción conjunta basada en las conclusiones y recomendaciones de las EIDH. A continuación se presenta el análisis del contexto local y cómo dio forma a los métodos de investigación y recopilación de datos, y finalmente se describen los resultados del informe y cómo el FLOC y Oxfam han utilizado activamente el informe para generar respuestas constructivas y acciones por parte de las empresas.

Los sistemas de aprendizaje

Oxfam desarrolló un enfoque de gestión, aprendizaje y seguimiento activo para aumentar su eficacia y sistematizar las lecciones aprendidas con los programas piloto, basándose en los principios de evaluación del desarrollo²³. Había tres componentes: en primer lugar, Oxfam facilitó la comunicación permanente entre los equipos de evaluación y el personal de apoyo de Oxfam y de R&D para brindar orientación y documentar los desafíos y las mejores prácticas. Por ejemplo, identificamos la necesidad de asesoramiento externo para definir los criterios de muestreo que permitieran seleccionar a las personas que se tendrían que entrevistar.

En segundo lugar, llevamos a cabo un taller con el personal de la FIDH y de R&D y las organizaciones de la sociedad civil local utilizando la herramienta y asesores expertos en derechos humanos para debatir los retos y recopilar las lecciones aprendidas. El informe del taller presenta lecciones sobre las condiciones previas y las acciones necesarias para llevar a cabo una EIDH eficaz de las inversiones privadas²⁴.

En tercer lugar, realizamos varias encuestas y entrevistas estructuradas con personal de Oxfam y las contrapartes. En base a estos procesos de monitoreo y

23 MQ, Patton 2011. *Development evaluation: Applying complexity concepts to enhance innovation and use*. Nueva York: Guilford Press, 2011.

24 Oxfam America, Rights and Democracy, *Community-based human rights impact assessments: Practical lessons*, Oxfam America and Rights & Democracy, Boston MA and Montreal, 2010.

aprendizaje, Oxfam creó una guía sobre cómo llevar a cabo una EIDH en comunidades²⁵. Esta guía incluye el análisis y la mitigación de riesgos, los requisitos de experiencia técnica, las inversiones financieras y en términos de tiempo del personal y recomendaciones para garantizar la calidad y la transparencia. Los programas piloto ilustran los enfoques de difusión y la aplicación de los resultados.

Selección y determinación del alcance

Se invitó a los equipos del programa regional de Oxfam a proponer candidatos para el proyecto piloto de EIDH. Se establecieron criterios de inclusión para garantizar que las EIDH fuesen integradas en Oxfam y en los planes de los socios a largo plazo para trabajar con las comunidades seleccionadas. Sobre la base de este proceso, se identificaron dos proyectos piloto: las comunidades indígenas guaraníes bolivianas afectadas por las operaciones de Total - una compañía de gas y petróleo francesa-, y los trabajadores y trabajadoras agrícolas migrantes en Carolina del Norte que trabajan en condiciones adversas con escasa protección legal y que se ven afectados por las prácticas de contratación de varios productores de tabaco. En Carolina del Norte, el sindicato de trabajadores agrícolas, el FLOC (por sus siglas en inglés), llevó a cabo la evaluación con un importante apoyo técnico y estratégico de Oxfam. A continuación se presenta la EIDH del FLOC.

Asociación con el FLOC

Oxfam apoyó el FLOC para que utilizase la herramienta Getting it Right con el fin de evaluar y documentar las prácticas y condiciones en la industria del tabaco y su impacto en los trabajadores y trabajadoras agrícolas migrantes en Carolina del Norte. El esfuerzo duró 18 meses, desde los preparativos iniciales hasta la publicación del informe. El FLOC es un sindicato que representa a los trabajadores y trabajadoras agrícolas migrantes en el Medio Oeste y Sur de EEUU. Representa a más de 6.000 trabajadores agrícolas en Carolina del Norte en virtud de un acuerdo de negociación colectiva con la North Carolina Growers Association, NCGA (Asociación de Agricultores de Carolina del Norte). El FLOC llevó a cabo una campaña aún vigente contra Reynolds American Inc., puesto que había identificado esta empresa como uno de los actores de la cadena de suministro de tabaco responsable de algunos de los abusos

más atroces²⁶. Así, el FLOC aportó a este proyecto evaluativo un conocimiento exhaustivo sobre las tareas agrícolas y el acceso a los trabajadores y trabajadoras, así como a otras partes implicadas en esta industria. Ambos fueron esenciales para un examen completo de las condiciones de vida y laborales en los campos, en general, y del sector del tabaco en particular.

El proyecto pretendía aclarar la situación de los derechos humanos en los campos de tabaco, desde la perspectiva de los trabajadores y trabajadoras agrícolas y otros actores implicados en la cadena de suministro de tabaco en Carolina del Norte. La producción de tabaco involucra a tres actores clave: el personal agrícola que recoge las hojas y que es contratado por los productores locales, los productores, que suelen ser los propietarios de los campos de tabaco y que hacen el secado inicial y la clasificación de las hojas, y las empresas tabacaleras, como Philip Morris USA, que compran las hojas y se encargan de la fabricación, envasado y comercialización del producto final. A diferencia de estudios anteriores sobre los trabajadores y trabajadoras agrícolas, esta investigación se propuso analizar la cadena de suministro de una manera holística, teniendo en cuenta, por ejemplo, cómo los mecanismos de contratación pueden afectar la capacidad del productor para pagar salarios dignos a su personal agrícola.

Elaboración y adaptación de la herramienta

El equipo de evaluación desarrolló por primera vez el marco y ajustó el protocolo de las entrevistas. Basándose en el análisis del contexto de los trabajadores y trabajadoras agrícolas en Carolina del Norte, el equipo optó por centrar su investigación en los trabajadores sin estatus legal para trabajar en EEUU, los llamados *non-H-2A workers*. Ellos representan el 91 por ciento de la población de trabajadores agrícolas del estado y se entiende que son más vulnerables a los abusos de derechos humanos²⁷. A pesar de no disponer de un visado de trabajo para extranjeros, los trabajadores non-H-2A están bajo la protección de varias leyes, como por ejemplo la legislación que regula la salud y seguridad del trabajador, la vivienda, la lucha

26 <http://www.supportfloc.org/Pages/default.aspx>

27 Se estima que hay 100.000 trabajadores/as agrícolas en Carolina del Norte: www.ncfh.org/enumeration/PDF7%20Carolina.pdf 20North. En 2010, había cerca de 8.905 trabajadores con permiso H-2A (Informe de la North Carolina Employment Security Commission).

25 Oxfam America, *Community-based Human Rights Impact Assessment User's Guide*, Oxfam America, Boston MA, 2013.

contra el tráfico de personas, o como la legislación contra la esclavitud. Para definir la población del muestreo, el equipo se centró en los cinco principales condados productores de tabaco de Carolina del Norte: Sampson, Johnston, Wayne, Wilson y Nash, ya que la mayoría de los trabajadores agrícolas migrantes indocumentados residen en estos condados y eran más accesibles para el equipo que llevaba a cabo la evaluación. Los trabajadores con visado H-2A no fueron excluidos de la participación, siempre y cuando se encontraran en los campos y aceptaran ser entrevistados.

Para el protocolo de la entrevista, el equipo de evaluación del FLOC identificó derechos de interés prioritario para los trabajadores y trabajadoras agrícolas en función de su experiencia, de los informes publicados y de consultas directas a los trabajadores del campo. La preocupación por la vivienda y el proceso de contratación fuera de los Estados Unidos emergieron como temas no abordados adecuadamente en los informes anteriores. Tras las deliberaciones, el equipo de evaluación decidió enfocar las preguntas de la entrevista en seis derechos humanos:

- Condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias
- Salud
- Prohibición del trabajo forzoso u obligatorio
- Vivienda adecuada
- Prohibición del trabajo infantil
- Libertad de asociación

Recopilación de datos

A lo largo de la temporada de tabaco (desde aproximadamente el mes de mayo hasta el mes de septiembre de 2010), los entrevistadores visitaron más de 100 campos de trabajo en los cinco condados seleccionados y hablaron informalmente con cientos de trabajadores y trabajadoras agrícolas. Se organizaron entrevistas para poder hablar cara a cara con la persona, siempre que se consiguiera el consentimiento por parte del trabajador/a. En total, el equipo llevó a cabo 86 entrevistas con

103 personas. La mayoría de las entrevistas fueron individuales, si bien algunas se hicieron con un cónyuge y otros prefirieron tener la compañía de un compañero de trabajo de confianza para sentirse más cómodos durante la entrevista. Las edades de las personas participantes oscilan entre los 15 y los 60 años, y sólo 8 de los 103 entrevistados fueron mujeres²⁸. Las personas participantes procedían de más de 34 campamentos de trabajo y cinco de otro tipo de lugares (un hotel y cuatro caravanas alquiladas por familias). De los 103 trabajadores agrícolas entrevistados para el estudio, 89 eran indocumentados, a dos les había caducado el visado, siete tenían visados H-2A, y cinco tenían permiso de residencia permanente o eran ciudadanos. La mayoría de los trabajadores participantes eran ciudadanos mexicanos, concretamente 78, mientras que el resto eran de Guatemala, Honduras o nacidos en Estados Unidos.

Las entrevistas fueron clasificadas según las principales violaciones de los derechos; la frecuencia de las violaciones, por ejemplo, en el caso de las condiciones de vivienda inadecuadas, se comparó en los cinco condados en cuestión para identificar las violaciones de derechos más generalizadas o localizadas en un condado en concreto. El análisis cualitativo se realizó para elaborar un perfil descriptivo de las violaciones de derechos con descripciones detalladas y específicas de las experiencias de los trabajadores agrícolas.

Entrevistar a los trabajadores indocumentados planteó varios retos. Inicialmente, la mayoría de los trabajadores tenía miedo de hablar con los investigadores, a veces asumiendo que el equipo trabajaba para el gobierno. Al principio, los trabajadores dudaban si hablar de su experiencia hasta que se les aseguró que no habría consecuencias negativas por parte de sus jefes o por parte del gobierno. Para la protección de todas las personas participantes, se mantuvo la confidencialidad de los nombres y la ubicación de todas las personas que participaron en las entrevistas, por lo que se proporcionaron nombres ficticios en el informe final de la EIDH.

El equipo de evaluación también entrevistó a individuos de otros grupos de actores: empresas tabacaleras, agencias del gobierno, productores y representantes de productores, así como organizaciones no gubernamentales. Dos de las 10 principales empresas tabacaleras que operan en Carolina del Norte accedieron a ser entrevistadas: Philip Morris International y Philip Morris USA. Se entrevistó a uno de

28 Pocas mujeres trabajan en las plantaciones de tabaco; muchos campamentos están formados sólo por hombres. En los campamentos donde vivían las mujeres, en general trabajaban en otros cultivos o hacían otros trabajos, como la cocina o cuidado de niños.

los principales organismos gubernamentales encargados de hacer cumplir las leyes que afectan a los trabajadores agrícolas, esto es, el Departamento de Trabajo de EE.UU. (USDOL, por sus siglas en inglés). Se realizaron entrevistas con representantes de productores, incluida la NCGA, el *North Carolina Farm Bureau* (Departamento de Agricultura de Carolina del Norte), y el *North Carolina Agribusiness Council* (Consejo Agro-Comercial de Carolina del Norte). Tres de los 165 productores de tabaco locales contactados aceptaron ser entrevistados, pero prefirieron que sus nombres no apareciesen en el informe para no poner en peligro sus contratos con las compañías tabacaleras.

Varios grupos de asesoramiento legal y servicios de salud que trabajan con la población de trabajadores agrícolas en Carolina del Norte proporcionaron importantes datos y análisis, incluidas estadísticas y análisis contextual sobre la salud, el trabajo infantil y el trabajo forzoso, lo que permitió a los investigadores corroborar los resultados de las entrevistas con los trabajadores agrícolas. A todas las partes involucradas que proporcionaron datos para el informe se les ofreció la oportunidad de revisar los borradores antes de publicarlos para asegurar su exactitud. A continuación se describen las consultas con las empresas tabacaleras.

Resultados: violaciones de derechos humanos

Las entrevistas revelaron que se violaban de manera habitual varios derechos humanos reconocidos internacionalmente, así como regulaciones estatales y federales que protegen a los trabajadores agrícolas. El análisis reveló que entre una cuarta parte y una gran mayoría de los trabajadores estaban experimentando abusos específicos de derechos humanos. Estos abusos fueron corroborados por las ONG mencionadas anteriormente.

Falta de condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias

Uno de cada cuatro trabajadores agrícolas (22 de 86 trabajadores), informó de que se les pagaba por debajo del salario mínimo federal de \$ 7,25 por hora; más de la mitad dijo que su sueldo no era suficiente para cubrir sus necesidades básicas. La mayoría de trabajadores declaró que sufría regularmente los síntomas de la enfermedad del tabaco verde, un envenenamiento grave de nicotina causado por la absorción de nicotina a través de la piel. Los síntomas incluyen mareos, vómitos, debilidad, tos, hemorragia nasal y dolores de cabeza. Denunciaron que los productores no les proporcionan ropa de protección ni las nociones básicas para protegerse de la enfermedad del tabaco verde. Es sabido que el golpe de calor es la principal causa

de muerte relacionada con el trabajo entre los trabajadores agrícolas y, sin embargo, muchos declararon que no se les concedían suficientes pausas ni agua potable, y también que eran sometidos a una presión excesiva por parte de sus supervisores para trabajar más rápido. Varios entrevistados explicaron que se habían rociado los campos con pesticidas mientras ellos se encontraban trabajando en los mismos, y más de una tercera parte informaron de que padecían enfermedades relacionadas con pesticidas.

Falta de una vivienda adecuada

Casi todos los trabajadores inmigrantes que viven en las viviendas que les proporciona su patrón describen problemas como duchas y baños inadecuados o que no funcionan, hacinamiento, techos con goteras, ausencia de cerraduras, falta de calefacción y ventilación, camas con colchones desgastados o sin colchones, plagas de insectos y roedores, falta de lavandería e instalaciones inadecuadas para cocinar.

Violación del derecho a la libertad de asociación

Menos de la mitad de los trabajadores entrevistados dijeron que se sentían libres de afiliarse a un sindicato; muchos dijeron que temían represalias de su patrón si se afiliaban a un sindicato o si intentaban negociar colectivamente, y señalaron que temían el encarcelamiento y la deportación o ser despedidos como las principales razones que les impiden denunciar sus problemas. Por el contrario, los trabajadores con visado H-2A que están cubiertos por un acuerdo de negociación colectiva entre el FLOC y la NCGA expresaron una mayor confianza, lo que demuestra la importancia de que los trabajadores tengan voz y un procedimiento de quejas eficaz y seguro.

Recomendaciones del análisis y del informe: abordar los factores estructurales de las violaciones de derechos humanos

El análisis de los resultados de las entrevistas mostraron dos factores estructurales en la cadena de suministro del tabaco que contribuían a los abusos de los trabajadores. En primer lugar, los fabricantes no incluían a los trabajadores agrícolas en las auditorías de las granjas. En segundo lugar, los bajos márgenes de beneficio

de los productores presionaban a la baja los salarios y las condiciones laborales de los trabajadores agrícolas.

Ambas empresas que participan en la EIDH (Philip Morris International y Philip Morris USA) cuentan con políticas para buenas prácticas agrícolas, que establecen normas para la gestión del trabajo y seguridad en las fincas que todos los productores contratantes deben seguir. Sin embargo, los programas de los productores no prevén consultas a los trabajadores agrícolas para definir las normas, ni se les incluye en sus programas de evaluación. Philip Morris International dijo que está trabajando en programas para llegar a los trabajadores agrícolas. En el momento de emitir el presente informe, no obstante, las empresas consultadas no habían establecido procesos sistemáticos para evaluar las condiciones de trabajo en las granjas a través de investigaciones o consultas con los trabajadores.

Los cambios en la industria del tabaco en la última década han hecho imposible para muchos productores sobrevivir con los ingresos de sus cultivos; los beneficios se han reducido y los productores no pueden cubrir los crecientes costes de producción, y no tienen capacidad de influencia en los precios que las empresas de tabaco ofrecen ni en sus políticas para la clasificación de las cosechas. Para los productores, el programa de visados H-2A es complicado y costoso, lo que hace que muchos recurran a contratistas para encontrar trabajadores, lo que generalmente significa contratar mano de obra indocumentada.

Debido a la naturaleza estructural de los factores que hay detrás de las violaciones de derechos humanos, la principal recomendación del informe es la creación de un amplio consejo de esta industria que englobe las empresas, los agricultores y los trabajadores. El informe argumenta que este consejo debe estar facultado para establecer, aplicar y evaluar el cumplimiento de las normas en lo que respecta a los salarios, los riesgos laborales, químicos y agrícolas, así como de las condiciones de vida y de trabajo en los campos.

Uso del informe de la EIDH para impulsar soluciones

El informe de la EIDH ha servido para iniciar un diálogo con los fabricantes de tabaco y hacer que Reynolds acepte la recomendación principal del informe: crear un consejo de esta industria. Tal como se describe a continuación, la combinación del

informe de EIDH, el trabajo con las empresas, la publicidad y la movilización de la ciudadanía han contribuido a este cambio.

Durante años, Reynolds se había negado a colaborar con el FLOC o a consultar sistemáticamente con los trabajadores para comprender las condiciones en los campos. Cada año, los activistas comparecían ante la junta de accionistas de Reynolds y explicaban los abusos cometidos a los trabajadores agrícolas. En mayo de 2011, el resumen de los resultados del informe²⁹ fue enviado a Reynolds unas semanas antes de la asamblea de accionistas, y se hizo público un día antes. Paralelamente, miembros de Oxfam enviaron correos electrónicos a Reynolds, pidiendo a la empresa que se reuniera con el FLOC. En la junta de accionistas, el director ejecutivo, Daniel Delen, anunció que aceptaba la recomendación de crear un amplio consejo para toda la industria y que el vicepresidente de Responsabilidad Social Corporativa se reuniría con Oxfam. Ésta dejó de enviar correos electrónicos a la empresa y se inició el diálogo entre Reynolds y Oxfam. Sin embargo, Oxfam detuvo el diálogo en las semanas siguientes cuando Reynolds no quiso hablar directamente con el FLOC.

En septiembre de 2011, el informe completo de la EIDH fue publicado por Oxfam y el FLOC³⁰. El informe consiguió que los medios de prensa locales y regionales publicaran artículos, incluyendo un programa de televisión en español, sobre las condiciones de vida de los trabajadores inmigrantes. Más de 1.800 personas vieron el informe de Oxfam-FLOC en la página web de Oxfam durante los tres primeros meses. Cerca de 14.400 miembros de Oxfam enviaron correos electrónicos al vicepresidente de Responsabilidad Social Corporativa en Reynolds pidiendo la creación de un consejo para todo el sector de la industria del tabaco. En respuesta a la publicidad y a la acción ciudadana, Reynolds y Altria (en representación de Philip Morris USA) contrataron un mediador para explorar las posibilidades de creación del consejo y empezar a entrevistar a los actores clave, incluyendo el FLOC. Estas entrevistas condujeron finalmente a una reunión de tres de los fabricantes, Reynolds, Altria y Philip Morris International, junto con la NCGA y el FLOC. Esta fue la primera vez que el FLOC se sentó en la mesa con Reynolds.

29 Oxfam America & Farm Labor Organizing Committee, Report summary of A state of fear: Human rights abuses in North Carolina's tobacco industry, Oxfam America, Boston MA, 2011a.

30 Oxfam America & Farm Labor Organizing Committee, A state of fear: Human rights abuses in North Carolina's tobacco industry, Oxfam America, Boston MA, 2011b.

Reynolds, sin embargo, aún se negó a reunirse directamente con el FLOC. Por lo tanto, antes de la asamblea de accionistas de Reynolds de mayo de 2012, Oxfam movilizó 9.960 miembros para que enviaran correos electrónicos al vicepresidente de Responsabilidad Social Corporativa, haciendo una vez más un llamamiento a Reynolds para que se sentara con el FLOC. En junio, Reynolds finalmente se reunió con el presidente del FLOC, Baldemar Valesquez. Está prevista una segunda reunión para discutir los derechos de los trabajadores y trabajadoras, especialmente el derecho a la libertad de asociación, aunque ni el FLOC ni Oxfam han conseguido que las agencias estatales y federales se impliquen y, hasta la fecha, no han respondido al informe. No obstante, se puede decir que el informe y las acciones de apoyo condujeron a un gran avance en las relaciones comunidad-empresa.

Resultados y perspectivas del enfoque de Oxfam en relación a las EIDH

Esta sección presenta las conclusiones sobre el valor y posible aplicación de la EIDH en el ámbito comunitario. Para ello, se comparan los proyectos piloto de Oxfam de la herramienta *Getting it right* y los elementos fundamentales de la EIDH descritos por Harrison (2011). Asimismo, se presentan algunos principios para el uso de las EIDH basados en nuestra experiencia para hacer efectiva la rendición de cuentas comunidad-empresa.

Programas piloto de Oxfam en perspectiva comparada

Sobre la base de una amplia revisión de la actual guía de la EIDH y su aplicación práctica, Harrison (2011) aboga por un conjunto mínimo de elementos metodológicos básicos para la EIDH que representa las mejores prácticas y una base para la evaluación de su calidad. Harrison observa que la forma en que la EIDH se lleva a cabo es crucial. El marco que propone Harrison ofrece una base útil para compararlo con el enfoque de Oxfam en la realización de EIDH utilizando *Getting it right*.

Tabla 1. Comparación del proyecto piloto de Oxfam con los elementos clave de la EIDH de Harrison

Elemento metodológico de Harrison	Enfoque de Oxfam con <i>Getting it Right</i>
1. Selección	Criterios "opt-in" para los programas de Oxfam y organizaciones locales
Decidir si una política, práctica o proyecto merece una evaluación completa	1. Se conocen o hay indicios de problemas relacionados con los derechos humanos en el proyecto
	2. Documentación previa inadecuada
	3. La comunidad quiere llevar a cabo la evaluación
	4. Parte de un programa más amplio o campaña
	5. Compromiso con cumplir las recomendaciones de la EIDH
	6. Ninguna otra investigación participativa en curso o riesgos para la seguridad
	7. Compromiso con el aprendizaje activo del proceso
2. Alcance Qué se evaluará y cómo se evaluará:	1. Oxfam y su socio local trabajan con las comunidades para la revisión del contexto e identificación de las personas afectadas
1. Revisión del contexto y de los detalles del proyecto	
2. Organización del equipo de evaluación (perteneciente al gobierno o a la empresa, o consultor externo)	2. Equipo de evaluación integrado por socios locales con el apoyo de Oxfam y personas expertas
3. Identificar a las personas afectadas	3. Selección de los derechos prioritarios de interés
4. Identificar los posibles impactos en los derechos humanos	4. Uso de la herramienta <i>Getting it right</i> para diseñar protocolos de entrevistas con la comunidad, empresa y gobierno
5. Identificar los tipos de pruebas	5. Desarrollo del plan del proyecto, el presupuesto y el cronograma
6. Establecer plazos	
3. Recopilación de pruebas Cuantitativas y cualitativas, complementadas con fuentes de datos secundarias.	- Datos secundarios cuantitativos y cualitativos, normas legales existentes. 1. Entrevistas a las personas afectadas, empresas, agencias gubernamentales e informantes clave utilizando preguntas detalladas y semiestructuradas que provienen de la base de datos de normas de derechos humanos en <i>Getting it right</i> . Entrevistas clasificadas por tipos de violaciones de derechos humanos y por su frecuencia. Resumen del análisis estadístico y de las descripciones cualitativas.

<p>4. Consulta con las personas afectadas</p> <p>Recopilación de datos específicos y consulta con los grupos afectados. (Harrison señala que algunos ejemplos de las EIDH no reunieron pruebas con la ayuda de las personas afectadas y sólo se consultaron a las personas expertas).</p>	<p>(Realizada durante la recopilación de pruebas, mencionada más arriba)</p> <p>Entrevistas semiestructuradas, incluyen el intercambio de información sobre los derechos y recursos disponibles</p>
<p>5. Análisis</p> <p>Las obligaciones de derechos humanos deben ser la base para la evaluación. (Harrison destaca esto como un desafío metodológico - no es tan evidente o tan simple como pudiera parecer).</p>	<p>Getting it Right, la herramienta que sirve de guía para:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. La comparación entre los resultados de la entrevista (derechos en la práctica) y las leyes existentes y las obligaciones recogidas en los tratados (derechos como principios) 2. La identificación de los titulares de obligaciones (gobiernos, empresas, proveedores y contratistas) y las responsabilidades específicas
<p>6. Conclusiones y Recomendaciones</p> <p>(Harrison señala que estos son generalmente débiles).</p>	<p>La herramienta Getting it right hace recomendaciones de acción para:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Empresa 2. Gobierno 3. Comunidad
<p>7. Publicación</p> <p>Se centra en la rendición de cuentas de los autores de la EIDH. (Harrison señala que algunos no la publican, como Yahoo! y los usuarios de la herramienta del Danish Institute for Human Rights Compliance).</p>	<p>Difusión en varios lugares (por ejemplo, el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas de la ONU, la Conferencia de la Asociación Americana de Evaluación, los foros consultivos en la esfera comunitaria en Carolina del Norte y Bolivia, y sitios web y listas de correos electrónicos de Oxfam y contrapartes). Participación social a través de los medios de comunicación, movilización de la ciudadanía implicada, activismo de los accionistas. Directa implicación con las empresas.</p>
<p>8. Seguimiento y examen</p> <p>(Harrison considera que esto generalmente no se hace porque las EIDH son informales y voluntarias, y no existen mecanismos como un plan de acción acordado o un proceso de monitoreo.)</p>	<p>En ausencia de una supervisión formal y de una estructura que asegure el cumplimiento, se presentan múltiples opciones para el fomento de la participación y el cumplimiento normativo. Por ejemplo, implicación directa de la dirección de la empresa y del personal de Responsabilidad Social Corporativa (CSR, siglas en inglés para Corporate Social Responsibility), la participación de los accionistas, los medios de comunicación y la acción ciudadana (correos electrónicos a la empresa). El seguimiento continuo de la aplicación de las recomendaciones de la EIDH se integra en programas/campañas a largo plazo.</p>

Esta comparación con la revisión de Harrison resalta los aspectos clave del enfoque de Oxfam y de la herramienta *Getting it Right*, que hacen una contribución metodológica y operativa significativa en el campo de las EIDH:

- Colaboración activa entre las comunidades, las organizaciones de apoyo y las grandes organizaciones, tales como Oxfam, para llevar a cabo las EIDH, incluyendo criterios opcionales para evaluar la idoneidad y la preparación.
- Uso de la base de datos de *Getting it Right* sobre las cuestiones de derechos humanos para adaptar el protocolo de entrevista a las condiciones y preocupaciones locales.
- Foco principal en las perspectivas y los datos empíricos de las comunidades afectadas.
- Análisis sólido y estructurado entre los derechos como principio y los derechos en la práctica.
- Generar recomendaciones factibles para el gobierno, las empresas y las comunidades.
- Uso de incentivos y presiones a las empresas y los estados para que se comprometan con las recomendaciones, incluyendo la participación directa, la movilización pública y los medios de comunicación.
- Supervisión continua para evaluar el progreso de las soluciones propuestas a través de las redes existentes de acción local, nacional y mundial.

EIDH basada en la comunidad vs EIDH basada en la empresa

Los programas piloto de Oxfam demuestran que una EIDH realizada para y con las comunidades puede ser una forma muy efectiva de identificar, documentar y generar recomendaciones prácticas para abordar los problemas de derechos humanos. Habiendo pasado menos de un año desde la realización de las dos EIDH, los procesos han catalizado respuestas significativas de las empresas y una mayor conciencia por parte del público y las comunidades.

Al partir de los puntos de vista de las personas afectadas, la herramienta de la EIDH *Getting it Right* se centra en sus preocupaciones y sus aspiraciones relativas al cumplimiento de los derechos humanos. Las EIDH lideradas por empresas parten de su preocupación por el respeto de la diligencia debida y se centran en la mitigación del riesgo para las empresas. Este propósito diferente – si bien válido - es improbable que sea satisfactorio desde el punto de vista de las personas afectadas por las actividades de la empresa y es probable que genere diferentes propuestas e incentivos para pasar a la acción. El hecho de centrarse en las diligencias debidas pondrá énfasis de manera natural en los riesgos sobre las actividades de la empresa por delante de los riesgos sobre los derechos humanos de las comunidades. No obstante, las EIDH lideradas por la empresa son un importante paso hacia delante, y brindan una oportunidad a un tipo diferente de diálogo entre empresas y comunidades. Como argumentamos en la conclusión, puede que ambas EIDH, la basada en la comunidad y la basada en la compañía, sean necesarias para generar un diálogo significativo y sustantivo en el que los problemas relativos a los derechos humanos sean abordados de manera efectiva.

El proceso importa en la consecución de resultados

Como se sugiere en gran parte de la literatura sobre las evaluaciones de impacto³¹, nos dimos cuenta de que el proceso de implementación de la EIDH es tan importante como el documento escrito. Esto es cierto tanto durante como después del proceso de la EIDH. El informe de Oxfam-FLOC³² fue un instrumento fundamental para la generación de diálogo y compromiso con la empresa. La credibilidad del proceso de investigación en sí era importante, por lo que se realizaron esfuerzos significativos para garantizar el rigor, la transparencia y la participación en el proceso. Dimos oportunidad a todos los actores implicados para participar, no sólo a las comunidades afectadas, y nos dimos cuenta de que no sólo eran los trabajadores los afectados, sino

31 J. Harrison 2010. *Measuring Human Rights: Reflections on the Practice...Op. Cit.*; J. Harrison. *Human Rights Measurement: Reflections on the Current...Op. Cit.*, 3:162-187; S. Rolling, T. Koenen. *Human Rights Impact Assessments...Op. Cit.*; Morrison-Saunders A, Annandale D, Cappelluti J. 2012. Practitioner perspectives on what influences EIA quality. *Impact Assess. and Proj. Appraisal*. 19: 321-325; Bond A, Pope J. 2012. The state of the art of impact assessment in 2012. *Impact Assessment and Project Appraisal*. 30:1-4; AM. Esteves, D. Franks, F. Vancley. 2012. Social impact assessment: the state of the art. *Impact Assess. and Proj. Appraisal*. 30: 34-42.

32 Oxfam America & Farm Labor Organizing Committee, Report summary of A state of fear: Human rights abuses in North Carolina's tobacco industry, Oxfam America, Boston MA, 2011a. Oxfam America & Farm Labor Organizing Committee, A state of fear: Human rights abuses in North Carolina's tobacco industry, Oxfam America, Boston MA, 2011b.

que los productores también se encontraban en una situación precaria. Los acuerdos establecidos por los fabricantes presionan a los que están al final de la cadena de suministro - los trabajadores y los productores por igual. Si nos hubiéramos centrado sólo en los trabajadores y no en los productores, no nos habríamos dado cuenta de esta compleja dinámica.

Se obtuvieron tres tipos de resultados a través de las EIDH piloto durante el proceso y el informe: 1) generar conocimiento en derechos humanos, concienciación y reivindicación, 2) aumento de la participación de los actores implicados y 3) la utilización de los resultados, es decir, acción basada en las recomendaciones.

En primer lugar, el análisis de las condiciones locales desde una perspectiva de derechos humanos ha aportado mayor conciencia de los derechos humanos y claridad en la reivindicación de soluciones. La realización de una EIDH de manera participativa, deliberativa e interactiva aumentó el conocimiento y la concienciación en materia de derechos humanos. El equipo de evaluación del FLOC compartió información sobre los derechos humanos y los recursos con muchas personas más allá de los entrevistados. La EIDH también documenta el estado actual del disfrute y la sensibilización de los derechos humanos, proporcionando una línea de base importante para la evaluación del impacto futuro de los programas. Las futuras evaluaciones de impacto pueden evaluar los cambios con los mismos parámetros de investigación.

En segundo lugar, el hecho de combinar la evaluación con la participación activa de la empresa y la movilización pública condujo a una mayor participación de los actores implicados. Esa combinación aumentó el diálogo entre las comunidades, sus organizaciones de apoyo, las empresas y, en menor medida, las agencias del gobierno. Tanto en los programas piloto en Bolivia como en los Estados Unidos, las empresas y los organismos gubernamentales por igual habían fracasado previamente en resolver las frecuentes reclamaciones. En ambos casos, la participación activa de las empresas y los agentes del gobierno durante el proceso de EIDH ayudó a iniciar el diálogo y la acción. Un factor importante para lograr una mayor participación fue el papel de los actores "externos", como Oxfam. Las empresas respondieron ocasionalmente en primer lugar, y lo hicieron directamente a las organizaciones con un peso público importante, en lugar de a los miembros de la comunidad o a sus organizaciones de apoyo locales. En ocasiones, la estrategia era 'invocar el nombre de Oxfam' para provocar una respuesta y, a continuación, animar el diálogo directo

con las organizaciones locales y las comunidades. Una coordinación similar a nivel local-nacional y local-global también ayudó a fomentar la capacidad de respuesta de la empresa en los primeros programas piloto de R&D.

En tercer lugar, las EIDH en la esfera comunitaria contribuyeron a una mayor utilización de los resultados. El hecho de invitar a los actores a participar en la evaluación, y posteriormente utilizar los resultados para involucrarlos, generó una mayor respuesta por parte de las empresas. La combinación de diferentes estrategias de participación - la difusión pública, los medios de comunicación, el activismo ciudadano, el activismo de los accionistas y la comunicación directa con la empresa - fueron esenciales para la amplificación de los resultados del informe de las EIDH.

Fomentar soluciones correctivas y de gestión adaptable

Muchos autores señalan la falta de requisitos formales, ya sea para la realización de las EIDH o para la implementación de acciones correctivas³³. Como evaluaciones voluntarias, no hay requisitos formales para mecanismos de seguimiento. Ante la falta de recursos jurídicos fácilmente accesibles y eficaces y la debilidad de los requisitos reglamentarios para gestionar los impactos en los derechos humanos por parte de los actores privados, las organizaciones de la sociedad civil deben presionar para conseguir soluciones utilizando herramientas no jurídicas, como la persuasión y la presión.

La experiencia en estos casos sugiere que estos mecanismos no legales de rendición de cuentas son importantes, y bastante efectivos por cierto, para cambiar el comportamiento de las empresas. Los mecanismos informales incluyen compartir los resultados del informe con las empresas antes y durante las reuniones de accionistas y difundir públicamente los resultados a través de los medios de comunicación y en foros de gran repercusión social, así como animar a la ciudadanía a enviar correos electrónicos a los representantes de las compañías de tabaco. Esta combinación de enfoques resultó en un cambio cualitativo en la respuesta de la empresa a los temas que preocupan a la comunidad.

33 J. Harrison. *Measuring Human Rights: Reflections on the Practice...Op. Cit.*, ; J. Harrison . *Human Rights Measurement: Reflections on the Current...Op. Cit.*, J. of Hum. Rights Practice. 3:162-187; AM Esteves D. Franks ,F. Vancley *Social impact assessment: ...Op. Cit.*, 30: 34-42; Berne Declaration, Canadian Council for International Co-operation, Misereor. 2010. Human Rights Impact Assessment for Trade and Investment Agreements. Report of the Expert Seminar; 2010 Jun 23-24; Ginebra Suiza; S. Rolling , T. Koenen . *Human Rights Impact Assessments...Op. Cit.*

Conclusiones y uso futuro

Esta sección presenta las conclusiones y sugerencias para el uso futuro y el desarrollo de las EIDH de índole comunitaria y centradas en las inversiones privadas. Aunque se ha diseñado específicamente para las inversiones privadas, podemos extraer conclusiones provisionales para otros contextos, como la política y los programas del gobierno.

Incentivos significativos para la acción correctiva pueden ser el resultado de llevar la evidencia empírica a la luz pública, sobre todo cuando se combina con recomendaciones bien fundamentadas y prácticas para mejorar la actuación. Tanto el mensaje (el informe) como el mensajero (comunidades y ciudadanos interesados, junto con organizaciones de apoyo como el FLOC, CEASESC y Oxfam) son fundamentales para sacar a la luz de manera efectiva preocupaciones fundamentadas en temas de derechos humanos.

Mientras que *Getting it Right* puede ser utilizada por las comunidades que actúan solas, las experiencias piloto sugieren que un apoyo externo puede ser necesario por dos razones: en primer lugar, la documentación del impacto requiere un cierto conocimiento en derechos humanos y la capacidad de investigación que las organizaciones de base pequeñas a menudo no tienen. En segundo lugar, hacer difusión de los hallazgos de una manera que atraiga la atención de la empresa puede exigir asociarse con organizaciones de peso, como Oxfam, para ser eficaz.

El enfoque de Oxfam ante la aplicación de la herramienta *Getting it Right* es adaptable a una amplia gama de esfuerzos para aumentar la transparencia y la rendición de cuentas de los actores del sector privado. El proceso de EIDH y el informe han demostrado ser un fuerte impulso para desbloquear situaciones de estancamiento. Ambos han generado una mayor conciencia de los derechos humanos, han fomentado una mayor participación de y entre los actores implicados y han promovido una mayor rendición de cuentas para poner remedio a las violaciones de derechos humanos. Grupos que quieran utilizar *Getting it Right* o herramientas similares deben estudiar la mejor guía práctica disponible basada en experiencias reales³⁴.

34 Oxfam America, *Community-based Human Rights Impact Assessment User's Guide*, Oxfam America, Boston MA, 2013; Oxfam America and Rights & Democracy, *Community-based human rights impact assessments: Practical lessons*, Oxfam America y Rights & Democracy, Boston y Montreal, 2010; James Harrison, *Human Rights Measurement: Reflections on the Current...Op. Cit.*, pp.162-187.

Uso futuro de las EIDH a nivel comunitario en otros contextos

Los dos proyectos piloto de Oxfam, junto con las experiencias de R&D y la EIDH, sugieren una mayor exploración en tres áreas: (1) pruebas simultáneas de EIDH basadas en la comunidad y en la empresa, (2) una mayor aplicación en contextos de inversión privada nacional y (3) aplicación de *Getting it Right* en las políticas y programas gubernamentales, tales como las concesiones de tierras y la asignación de derechos sobre el agua.

Todavía no existen ejemplos conocidos de EIDH basadas simultáneamente en la comunidad y en la empresa que se centren en la misma inversión privada. Nuestra hipótesis es que debido a que están basadas en la comunidad, las EIDH que utilizan la herramienta *Getting it Right* documentarán algunas violaciones de derechos humanos que las basadas en la empresa no habrán identificado en los exámenes previos. Poder unir ambas modalidades de EIDH (las basadas en la empresa y las basadas en la comunidad) serviría para comprobarlo.

Basándonos en los resultados positivos de los dos proyectos piloto descritos aquí, creemos que las compañías deberían estar obligadas a apoyar las EIDH independientes de índole comunitaria cuando hagan grandes inversiones. Esto se podría utilizar como una guía para la aplicación de los *UN Guiding Principles on Business and Human Rights* (Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos de Naciones Unidas), y promoverse en las grandes inversiones privadas, conocidas por sus potenciales efectos nocivos. Esto plantea preguntas sobre cómo funcionaría en la práctica. ¿Las empresas podrían apoyar genuinamente las EIDH de índole comunitaria, o deberían financiar o promover EIDH de carácter comunitario que fueran independientes para complementar los procesos de diligencia debida de las empresas? ¿Cómo se podrían evitar los intereses de la empresa y, al mismo tiempo, aumentar al máximo el compromiso de la empresa con una EIDH de índole comunitaria?

A pesar de que *Getting it right* se desarrolló específicamente para analizar los impactos en los derechos humanos de los proyectos extranjeros de inversión privada, el programa piloto del FLOC confirma que la herramienta también se puede aplicar a las inversiones privadas nacionales. Sólo el hecho de que sea nacional ya reduce la complejidad del análisis legal, de las soluciones potenciales y de las medidas de rendición de cuentas. Sugerimos que la EIDH de carácter comunitario sería igualmente relevante para el análisis de las políticas, programas y actividades

gubernamentales. No vemos diferencias fundamentales que hagan que los pasos y los principios subyacentes sean menos válidos para ese contexto. Las EIDH de carácter comunitario de las acciones del gobierno podrían evaluar el potencial y las limitaciones de esta aplicación. Las áreas que podrían analizarse incluirían las políticas gubernamentales que expanden la actividad del sector privado, como las concesiones de tierra, petróleo, gas y minería, la asignación de derechos sobre el agua y apoyos a la inversión privada, sobre todo en la agricultura.

Existe una gran oportunidad para una exploración más profunda de estos desafíos y posibilidades.

Conclusiones y recomendaciones

El EBDH: una nueva mirada al desarrollo y a los derechos humanos

Paloma García Varela y Carmen Borja Segade

ISI Argonauta

El Enfoque basado en Derechos Humanos busca transformar las relaciones de poder, que se dan tanto en el ámbito internacional como nacional, por ser el principal obstáculo para el desarrollo. Implica por tanto, cambios a desarrollar en aspectos políticos y estratégicos, relacionales, de organización interna y de las intervenciones de los distintos actores de la cooperación al desarrollo.

El modelo de desarrollo basado en este enfoque de derechos humanos es aquél que se fundamenta en los principios, valores y normas de los derechos humanos.

Para que este modelo de desarrollo pueda ser una realidad en el ámbito nacional e internacional, es necesario tener un orden social justo, lo que implica cambios en el orden político, jurídico, económico y ético.

Los cambios para alcanzar este modelo, en cada uno de los ámbitos, están relacionados con la incorporación de los estándares internacionales de derechos humanos, en conseguir unas relaciones equilibradas entre los titulares de derechos y los titulares de obligaciones, en alcanzar un reparto justo de los recursos y la riqueza, donde primen los principios y valores de los derechos humanos.

El Enfoque basado en Derechos Humanos implica que las personas y los pueblos tienen el derecho a participar, contribuir y disfrutar de un modelo de desarrollo, social, político y cultural en el que puedan ejercer sus derechos, siendo su objetivo el que todas las personas puedan ejercer sus derechos y la estrategia para conseguirlo es que todos los titulares de derechos, obligaciones y responsabilidades tengan las capacidades para poder ejercer estos derechos y cumplir con sus obligaciones y responsabilidades.

Trabajar en cooperación internacional para el desarrollo con este enfoque significa apoyar procesos de fortalecimiento de capacidades para que las personas puedan ejercer y exigir sus derechos, y para que las instituciones públicas cumplan con sus obligaciones de respetarlos, protegerlos y garantizarlos.

Son varios los elementos que se incorporan con este enfoque en las intervenciones de cooperación internacional para el desarrollo: los estándares internacionales y su contenido normativo, repartido entre las seis categorías que desarrollan cada derecho, la nueva mirada a las personas e instituciones con las que se trabaja, así como la priorización de los grupos más vulnerables, la relación de las titularidades a través de la asignación de roles, una mirada holística de la realidad con la necesidad de realizar un análisis causal de la realidad de la misma, de la vulneración del derecho, la participación como derecho, la incorporación de la rendición de cuentas como obligación y la estrategia dirigida al fortalecimiento de capacidades.

La incorporación de este enfoque a la realidad de la cooperación internacional para el desarrollo tiene varios retos a superar, algunos que vienen dados desde el ámbito normativo de los derechos humanos y que fundamentalmente están relacionados con el desconocimiento de estas normas, su utilidad y los instrumentos que las acompañan, así como por debates abiertos sobre la universalidad de los derechos humanos.

La propia dinámica de la cooperación es también un reto para este enfoque más centrado en los procesos, que necesita de unas intervenciones de medio y largo plazo, en lugar de proyectos de corto plazo, los más habituales en la cooperación.

El Enfoque basado en Derechos Humanos no cuenta con “recetas” únicas en su aplicación en realidades y contextos distintos, por lo que serán necesarios análisis más adecuados para poder desarrollar estrategias en nuestras intervenciones, que acomoden los procesos necesarios para avanzar en el objetivo propuesto.

La coherencia de políticas públicas, así como de una cultura política que trabaje en pro de conseguir el objetivo propuesto con este enfoque, será fundamental para implementarlo en los procesos que se generen en la cooperación internacional para el desarrollo con enfoque de derechos humanos.

Además, incorporar este modelo de desarrollo en el sistema de cooperación para el desarrollo tiene grandes retos que se deben ir superando. Desde el año 2000 hasta ahora el EBDH se ha ido incorporando principalmente en las agencias del Sistema de Naciones Unidas, en algunas agencias financiadoras y en algunas ONGD. Sin embargo el camino no ha sido fácil.

En el caso del Sistema de Naciones Unidas, desde el año 2000 en el que todas las agencias asumen el Entendimiento Común, por el cual deben incorporar en sus políticas e intervenciones el EBDH, son varias las etapas que se han producido. En un primer momento hubo un importante trabajo teórico y metodológico en el cual se reinterpretaron algunos conceptos, estrategias y metodologías con esta nueva mirada. Por ejemplo la estrategia de lucha contra la pobreza o el propio concepto de pobreza. Se hizo una lectura desde los derechos humanos incorporando los distintos elementos del EBDH. A partir de este trabajo y la elaboración de manuales y métodos para la planificación de intervenciones se comenzaron a llevar a cabo las primeras experiencias. Hoy en día, todas las agencias tienen incorporado el EBDH en sus estrategias y en su visión, aunque todavía no se incorpora el EBDH en todas sus intervenciones.

En lo referente al caso de las agencias financiadoras, algunas europeas como la agencia inglesa, la alemana o la agencia sueca ya han incorporado el EBDH en sus planes estratégicos y en algunas intervenciones. Sin embargo, en el marco de la crisis actual tanto la política alemana como la inglesa han cambiado y han reorientado sus prioridades dejando de lado el EBDH.

Finalmente, la incorporación del EBDH en las ONGD ha sido muy desigual. En América Latina encontramos a muchas ONGD que trabajan con este enfoque desde hace muchos años, ya que vienen de los movimientos sociales y de derechos humanos y ahora han vinculado este trabajo a la cooperación para el desarrollo. En el ámbito internacional, algunas ONGD importantes lo han incorporado tanto en sus estrategias como en la práctica. Pero queda mucho trabajo por hacer y muchos retos por superar.

El modelo de desarrollo del EBDH basado en los derechos humanos se enfrenta al modelo de desarrollo basado en el crecimiento económico que desde los distintos gobiernos europeos se está proponiendo. En este sentido el EBDH supone una oportunidad de cambio no sólo de las políticas públicas sino del propio comportamiento de la ciudadanía y de los distintos actores sociales y económicos. Una oportunidad de cambiar hacia un mundo más justo y equitativo en el cual no se valore a la persona por lo que tiene o por lo que gana si no por lo que es y por lo que aporta a la sociedad.

En el contexto actual de crisis y específicamente de crisis del sistema de cooperación para el desarrollo, el modelo de desarrollo del EBDH es una apuesta clara de las organizaciones de la sociedad civil y así lo han puesto de manifiesto en los distintos foros internacionales sobre la eficacia de la ayuda y la cooperación para el desarrollo.

El EBDH en el ámbito internacional: situación, debates y desafíos

Paola Cymant

Servicio Ecuménico de Apoyo y Orientación a Migrantes y Refugiados – CAREF

Bajo la misma denominación de EBDH los actores internacionales han adoptado una multiplicidad de visiones y acciones con distintas implicaciones para la práctica del desarrollo, desde la utilización del lenguaje de derechos humanos para las mismas prácticas de desarrollo hasta la transversalización de los derechos humanos a nivel organizacional y los cambios en los objetivos del desarrollo.

Los EBDH a nivel internacional han sido impulsados principalmente por los países miembros de la OCDE y Naciones Unidas, lo que ha despertado suspicacias de los países del Sur de que se trate de una retórica que no incluya cambios en las relaciones de poder establecidas entre los actores del desarrollo.

Además de la adecuación de las acciones y políticas de desarrollo al marco legal internacional de los derechos humanos, el EBDH implica un cambio profundo en las relaciones de poder entre donantes y receptores de la ayuda, incluyendo gobiernos y población.

Para que los actores internacionales del desarrollo superen sus resistencias a incorporar el EBDH de manera integral se deben abrir espacios de diálogo e identificar puertas de entrada que puedan demostrar un valor agregado de estos enfoques. Las puertas de entrada pueden incluir los Objetivos de Desarrollo del Milenio y temáticas como género, niñez, pueblos originarios y minorías (Frankovits, 2006).

Dado que en la definición de los derechos humanos puede haber un margen de interpretación según el contexto, los actores del desarrollo deberán adoptar estrategias de respeto a la identidad y diversidad cultural. En este sentido, se debe tener en cuenta que existen diversas comprensiones de los contenidos de los derechos y que algunas culturas enfatizan más los valores comunitarios que la autonomía individual tradicionalmente reconocida por los derechos humanos desde una concepción occidental.

Se debe profundizar en la rendición de cuentas mutua por parte de los actores de desarrollo, donde los donantes también tengan la obligación de ser trans-

parentes y brindar información sobre sus políticas y acciones. La rendición de cuentas debe ir en múltiples direcciones entre donantes, gobiernos receptores de la ayuda y ciudadanos.

La participación es un principio fundamental de los EBDH, pero los donantes no deberían ser quienes establezcan el número y la forma de participación en las decisiones que afecten la vida de las personas. La participación debe ir de la mano de un cambio en las relaciones de poder, teniendo en cuenta el proceso mediante el cual se participa.

Si los donantes, ya sean gobiernos, ONG u organizaciones internacionales, expresan su compromiso con los derechos humanos en sus objetivos sobre el desarrollo, deben estar dispuestos a aplicar el programa de derechos a todas sus actuaciones (enfoque hacia dentro) y a la economía política global de desigualdad (enfoque hacia fuera). En este sentido, la comunidad internacional debería asumir sus obligaciones y la "responsabilidad compartida" para alcanzar los objetivos del desarrollo, no como un programa voluntario sino como titulares de obligaciones asignadas por el marco internacional de los derechos humanos.

Los países del Sur deberían apropiarse del enfoque basado en los derechos humanos para definir sus propias políticas de desarrollo, teniendo en cuenta los estándares y principios internacionales de derechos humanos y la propia interpretación de los derechos humanos en base al contexto y cultura locales. En este sentido es prioritario incorporar un EBDH en todo el ciclo de las políticas públicas (diseño, implementación y evaluación).

El rol de los movimientos sociales es fundamental para traducir el lenguaje jurídico de los estándares internacionales de derechos humanos a las realidades cotidianas de las poblaciones más vulnerables.

La incorporación del EBDH en España: situación, debates y desafíos

Luis Acebal Monfort

Asociación Pro Derechos Humanos de España – APDHE

A pesar de las debilidades de la cooperación internacional al desarrollo en España, y de la escasa preparación media en materia de derechos humanos, aparecieron estos con insistencia en el II Plan Director de la Política de Cooperación española 2005-2008, y dando un paso más se llegó ya a formular los términos básicos del EBDH en el III Plan 2009-2012.

El primer obstáculo encontrado a la hora de seguir las orientaciones del III Plan Director hacia el EBDH fue la insuficiencia de una formación específica sobre los derechos humanos existente en los medios de la Cooperación española, tanto gubernamentales como no gubernamentales. Coincidió esta novedosa exigencia en años de fuerte incremento de los fondos, lo que para algunos reforzaba la urgencia de adquirir una suficiente información básica sobre el EBDH.

De esta manera, se genera una oferta formativa orientada a facilitar la incorporación del EBDH, promovida por grupos universitarios y/o ONG, siempre desde iniciativas privadas, aunque muy a menudo patrocinadas por entidades públicas.

Un primer debate sobre el EBDH en nuestro país versa sobre el equilibrio entre teoría y práctica del EBDH, poniendo de manifiesto que desde el principio quienes divulgan el EBDH se han ocupado de la práctica con el fin de asegurar que el EBDH no quedara en una pura idea, en teoría coja.

Un segundo debate hace referencia al EBDH y al enfoque de género. La perspectiva hoy dominante, apoyada por la mayoría de autores, muestra que los enfoques de género y de derechos humanos van integrados, uno no se entiende sin el otro. Los derechos humanos son los de toda persona y la evolución y desarrollo de diversos tratados, de aparente contenido específico, lo único que especifica es por qué camino se consigue que determinados grupos vulnerables, se les reconozcan los mismos derechos inherentes a toda persona, cuando en la situación real de la sociedad ellos encuentran específicos problemas para disfrutar de tal reconocimiento.

Un tercer debate versa sobre los términos Enfoque Basado en Derechos (EBD) y Basado en Derechos Humanos (EBDH). Mientras algunos autores emplean la expresión “enfoque de derechos” (EBD) prescindiendo del adjetivo “humanos”, esta omisión despierta las inquietudes de otros. Lo que en realidad subyace al recorte del adjetivo “humanos” es la presunción de que el EBDH es proclive, a una visión legalista, de algún modo obsesionada por la aplicación de la letra de los instrumentos internacionales. Frente a ella el EBD “a secas” reivindica una posición más directamente socio-política, centrada en las dinámicas de empoderamiento reivindicativo, que se ocupan de cuestiones de poder.

En relación con la cooperación descentralizada, es posible identificar no pocos casos de alusiones a los derechos humanos en los Planes de Cooperación, si bien esto no siempre implica una incorporación real de la perspectiva propia del EBDH, superando necesariamente el umbral de las ópticas asistenciales.

Entre los principales desafíos hacia el futuro del EBDH en nuestro país, se destaca: la voluntad política, los intereses de la política exterior, el predominio de un enfoque caritativo y paternalista, y la limitada formación de capacidades en las organizaciones.

Debe tenerse en cuenta que si bien el EBDH nació dedicado específicamente a la cooperación internacional, se trata de un método de aproximación, análisis, medida y acción basado en derechos de general aplicación, también en nuestra propia casa. El EBDH es, por tanto, de útil y necesaria aplicación en España, y en Europa.

Los enfoques basados en derechos en la práctica de las ONGD: Experiencias internacionales

Alejandra Boni Aristizábal, Sergio Belda Miquel, Ofelia García y Jordi Peris Blanes
Grupo de Estudios en Desarrollo, Cooperación y Ética. Universidad Politécnica de Valencia

Todas las experiencias de las organizaciones deben entenderse en sus contextos específicos, y vinculadas a procesos concretos. Las formas particulares a través

de las cuales las organizaciones pueden abordar desde un EBD una práctica más transformadora del desarrollo son necesariamente propias, vinculadas a su entorno y especificidades, a su trayectoria, a su cultura organizacional, etc. Las prácticas de otras organizaciones pueden ser inspiradoras, pero deben buscarse vías propias y originales.

Las distintas implicaciones que la incorporación del enfoque puede suponer para las organizaciones de desarrollo, desde una perspectiva amplia que reconozca su diversidad e impacto en múltiples dimensiones, pueden estructurarse en varias categorías: aspectos estratégicos, política de socios y aliados, organización y gestión interna, y procedimientos de planificación y gestión de programas, proyectos y acciones.

Los EBD tienen una gran capacidad para informar e inspirar todos los aspectos de las organizaciones, más allá de la planificación: deben recorrer las estrategias y posiciones políticas, la naturaleza de las relaciones que las organizaciones establecen, su organización interna e incluso las actitudes individuales de las personas implicadas.

Los EBD deben entenderse como una propuesta transformadora y retadora. No pueden considerarse un elemento más a considerar dentro de los habituales marcos metodológicos y de gestión, sino que nos deben invitar a repensar profundamente todas las cuestiones de la práctica del desarrollo, desde el propio concepto hasta el rol y sentido de los distintos actores implicados.

El proceso de incorporación de un EBD requiere de un cambio profundo de actitudes de personas y organizaciones: requiere partir de un compromiso político por la transformación social; de una actitud crítica, reflexiva y abierta; de la disposición al aprendizaje permanente y compartido en contextos que son siempre complejos y cambiantes.

Incorporar un EBD, como cualquier cambio profundo en las prácticas organizacionales, es siempre un proceso de exploración, gradual, complejo y siempre vivo. Desde las ideas que aportan los EBD podemos obtener inspiración y orientación para producir cambios y, de manera inversa, el lenguaje del EBD pueda ayudar a dar “nombre” y sentido a determinados cambios que se puedan estar produciendo en las organizaciones.

Un EBD con potencial de transformar la práctica del desarrollo debe entenderse desde una perspectiva amplia: implica considerar y actuar en la esfera legal, pero también en los ámbitos social, político y económico, reforzándose estas actuaciones entre sí. Los marcos legales e institucionales son muy relevantes, pero debe recordarse que los derechos se construyen y realizan en contextos locales particulares, en condiciones culturales específicas, emanando de las luchas y aspiraciones de personas y colectivos.

Los EBD ponen el acento tanto en el “resultado” como en el propio proceso de construcción y cumplimiento de los derechos, así como en la interdependencia entre ambos. Los EBD implican la fusión de los fines y los medios, de los procesos y los resultados. Además, ayudan a redefinir el trabajo más “tradicional” en los derechos humanos en un marco procesual y de cambio social más amplio.

Los EBD nos remiten a, e interrelacionan, distintas cuestiones que deben estar en el centro de los procesos de desarrollo, tales como la política y el poder, la participación o la accountability. Escapar de significados superficiales de estas cuestiones para explorar sus implicaciones más profundas es parte consustancial de la adopción de un EBD.

La incorporación de los EBD en las organizaciones españolas no difiere en gran medida de lo que sucede en el contexto internacional. En España, existen ejemplos de cómo los EBD sirven para plantear estrategias diferentes, alianzas, relaciones, espacios de participación interna. Asimismo, se constata que los EBD, aún teniendo un gran potencial, no siempre son entendidos de la misma manera, si bien abren interesantes espacios de discusión y reflexión entre las ONGD para que elementos como el poder, la participación, la rendición de cuentas y la responsabilidad puedan ser abordados.

¿Es posible una ayuda humanitaria basada en derechos? Reflexiones sobre el enfoque basado en derechos humanos en la acción humanitaria

Francisco Rey Marcos

Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria – IECAH

A lo largo de la historia, el humanitarismo se ha centrado en la satisfacción de las necesidades básicas. Sin embargo, a finales de los años noventa con el auge del EBDH en la cooperación para el desarrollo, y con el vigor que tomó en el ámbito humanitario el componente de protección, renace el interés por una acción humanitaria con enfoque de derechos, si bien, éste puede suponer para algunos un replanteamiento de los principios humanitarios y poner en cuestión ciertas visiones de la neutralidad.

Una primera reflexión sobre la relación de la acción humanitaria con los derechos humanos hace referencia precisamente a la concepción de la ayuda como derecho y el derecho a recibir asistencia. Para algunos, son las víctimas, frente a los Estados, los sujetos de este derecho. Este “nuevo” derecho, estaría en fase de creación y no todavía como derecho subjetivo definido y articulado, formaría, parte de los llamados derechos de tercera generación o de la solidaridad.

A partir de los años noventa con las propuestas de EBDH y otras como la Carta Humanitaria del Proyecto Esfera, la separación entre el Derecho Internacional Humanitario y el de los Derechos Humanos comienza a romperse y las falsas dicotomías que se hicieron durante décadas parecen diluirse, si bien la discusión y el debate jurídico continúan.

Desde hace algunos años, diversas iniciativas han tratado de cubrir las situaciones que afectan los derechos humanos de las personas en casos de desastre natural. Por un lado, a través de la creación del Derecho Internacional de Respuesta a los Desastres (Internacional Disaster Response Law IDRL) y por otro, mediante propuestas más globales como la del principio de Responsabilidad de Proteger. Desde una óptica más operativa y de alcance práctico, el Inter-Agency Standing Committee (IASC) aprobó en el año 2006 las “Directrices Operativas sobre derechos humanos y desastres naturales”.

Algunas de las dificultades para incorporar el enfoque de derechos de un modo más comprometido en el trabajo humanitario tienen que ver con la dificultad de operativizarlo y de establecer con rigor el mapa de derechos y el tipo de acción para conseguir su cumplimiento. En muchas ocasiones no será el trabajo asistencial sino la incidencia (*advocacy*) o acciones de otro tipo las que deberán realizarse, y eso choca con el saber hacer y la tradición de muchas organizaciones o con sus concepciones de la neutralidad, por ejemplo.

Desde el origen de la ayuda humanitaria la protección es un elemento esencial de la misma. Sin embargo, no ha sido hasta que se han producido los cambios en las tipologías de las crisis y los conflictos de finales de la década de los noventa y sus efectos sobre la población civil, que se recuperó la idea de que las víctimas no solo necesitan asistencia material sino también protección personal y colectiva. Es así como muy vinculado con el EBDH surge la preocupación por ampliar los conceptos y prácticas de protección más allá de la de las "agencias mandatadas". Esto quiere decir que una política efectiva de protección debe basarse en un enfoque de derechos, que tenga como factor integrador al ser humano.

Fruto de las discusiones sobre protección entre las agencias humanitarias y de derechos humanos surge el modelo de protección llamado «modelo del huevo», clásicamente propuesto por el CICR, que se vale de la forma del huevo para crear estrategias sobre las diferentes esferas de acción en las cuales se necesita llevar a cabo la protección y sobre las diferentes actividades que se requieren para suplir las necesidades de protección. El esquema del huevo también permite visualizar la relación y complementariedad de las organizaciones humanitarias con organizaciones de derechos humanos o de otro tipo.

Para integrar las actividades de protección dentro del trabajo general de las agencias humanitarias, lo primero será incorporar los temas vinculados a la protección en el diagnóstico inicial de la situación y posteriormente analizar esos datos para poder tomar decisiones.

La reciente incorporación al proyecto Esfera de un capítulo de protección en el nuevo manual editado a finales del año 2011 refleja el aumento del interés del sector humanitario por el EBDH y por la protección. Si analizamos las primeras versiones de Esfera desde el año 1998 hasta la actualidad, vemos como se pasa de una concepción muy asistencial de lo humanitario, centrado en necesidades básicas ligadas con la vida, a una concepción más avanzada y vinculada con los derechos.

Las empresas como titulares de obligaciones : ¿Tienen las empresas un rol en el desarrollo y los derechos humanos?

Maria Campuzano Guerra

Institut de Drets Humans de Catalunya – IDHC

El titular por excelencia de las obligaciones de derechos humanos es el Estado pero no se puede olvidar que existen otros actores, como las empresas transnacionales, que con sus actividades impactan directamente en los derechos humanos.

En los últimos años se ha intensificado el debate sobre la responsabilidad de la empresa en los derechos humanos entre los diferentes actores: organizaciones sociales, gobiernos, empresas y académicos pero no se ha llegado a un consenso con respecto al alcance de estos derechos y la capacidad de las personas de reclamarlos.

Naciones Unidas y otras instituciones internacionales han hecho esfuerzos por integrar el lenguaje de los derechos humanos en el ámbito de las empresas. Lamentablemente la práctica nos demuestra que no es suficiente.

Ni la responsabilidad social corporativa (RSC) ni los instrumentos ad hoc impulsados hasta el momento han conseguido frenar la oleada de denuncias por violaciones de derechos humanos cometidos por empresas, en tanto tienen un carácter voluntario y carecen de mecanismos de rendición de cuentas efectivos.

La exigencia de que sea el estado soberano el que garantice el respeto a los derechos humanos universales en el marco de las actividades de las empresas transnacionales es difícil de aplicar a la situación actual. Este contexto provoca que la soberanía pueda ser un escudo tras el cual los derechos humanos puedan ser violados por gobernantes o empresas.

Existe la necesidad de crear regulaciones e instancias supraestatales de carácter obligatorio a través de la ampliación de los instrumentos ya existentes y la creación de nuevos que determinen la responsabilidad de las empresas transnacionales.

En este sentido, desde el punto de vista del marco normativo debería crearse un código externo obligatorio. Éste debería tener en cuenta la normativa ad

hoc ya existente e incluir la extensión de responsabilidad de la matriz a sus filiales, proveedoras y subcontratistas.

Por otro lado, debería crearse un Tribunal Internacional de Empresas Transnacionales que vele por el cumplimiento de dicha normativa y en su defecto emita las sentencias correspondientes.

Esta propuesta debería ir acompañada de la creación de un Centro de Empresas Multinacionales encargado de analizar, investigar e inspeccionar las prácticas de las empresas transnacionales sobre el terreno. Este centro deberá ser gestionado conjuntamente entre empresarios, gobiernos, movimientos sociales y sindicales.

Evaluación del impacto de los derechos humanos en la práctica: La aplicación de Oxfam de un enfoque comunitario

Gabrielle Watson, Irit Tamir and Brianna Kemp

Oxfam America, Boston, United States; Oxfam America, Boston, United States; FarmLabor Organizing Committee (FLOC)

Las EIDH se han convertido en una herramienta importante para aumentar la transparencia, la rendición de cuentas y el respeto de los derechos humanos en el contexto del comercio y la inversión.

Un motivo de preocupación de las EIDH son las limitaciones a la hora de obtener las opiniones de la comunidad. Es por ello que se elaboró *Getting it right de Rights & Democracy*, herramienta específicamente diseñada para ser utilizada por las comunidades afectadas y por sus organizaciones de apoyo para documentar violaciones de derechos humanos cometidas por actividades del sector privado.

Oxfam apoyó el FLOC para que utilizase la herramienta *Getting it Right* con el fin de evaluar y documentar las prácticas y condiciones en la industria del tabaco y su impacto en los trabajadores y trabajadoras agrícolas migrantes en Carolina del Norte. Una comparativa entre el proyecto piloto de Oxfam de aplicación de la herramienta y los elementos fundamentales de la EIDH descritos por Harrison (2011), muestra la contribución metodológica y operativa significativa del primero en el campo de las EIDH por:

- 1. Colaboración activa entre las comunidades, las organizaciones de apoyo y las grandes organizaciones, tales como Oxfam, para llevar a cabo las EIDH, incluyendo criterios opcionales para evaluar la idoneidad y la preparación.
- 2. Uso de la base de datos de *Getting it Right* sobre las cuestiones de derechos humanos para adaptar el protocolo de entrevista a las condiciones y preocupaciones locales.
- 3. Foco principal en las perspectivas y los datos empíricos de las comunidades afectadas.
- 4. Análisis sólido y estructurado entre los derechos como principio y los derechos en la práctica.
- 5. Generar recomendaciones factibles para el gobierno, las empresas y las comunidades.
- 6. Uso de incentivos y presiones a las empresas y los estados para que se comprometan con las recomendaciones, incluyendo la participación directa, la movilización pública y los medios de comunicación.
- 7. Supervisión continua para evaluar el progreso de las soluciones propuestas a través de las redes existentes de acción local, nacional y mundial.

En conclusión, del proyecto piloto de Oxfam se obtuvieron tres tipos de resultados: 1) generar conocimiento en derechos humanos, concienciación y reivindicación, 2) aumento de la participación de los actores implicados y 3) la utilización de los resultados, es decir, acción basada en las recomendaciones. La experiencia en el proyecto piloto sugiere que estos mecanismos no legales de rendición de cuentas son importantes, y bastante efectivos por cierto, para cambiar el comportamiento de las empresas.

De cara futuro, a partir de la experiencia, se sugiere una mayor exploración en tres áreas: (1) pruebas simultáneas de EIDH basadas en la comunidad y en

la empresa, (2) una mayor aplicación en contextos de inversión privada nacional y (3) aplicación de *Getting it Right* en las políticas y programas gubernamentales, tales como las concesiones de tierras y la asignación de derechos sobre el agua.

Recursos

Derechos humanos y desarrollo

ACSUR - APDHE, VV.AA. *Derechos Humanos y Desarrollo: Justicia Universal. El caso latinoamericano*, Barcelona, Icaria-Antrazyt, 2007

Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *No hay desarrollo real sin derechos humanos* (Anexo II. A/HRC/19/45), 10 de mayo 2011

Amartya Sen, *Development as Freedom*, Oxford University Press, Oxford, 1999

Amnesty International The Netherlands, *Haki Zetu: ESC rights in practice, main book*, 2010 <http://www.amnesty.nl/haki-zetu-esc-rights-in-practice-1>

Amnistía Internacional, *“Combatiendo la Exclusión: Por qué los Derechos Humanos son Esenciales para los ODM”*, *Sur*, Revista Internacional de Derechos Humanos, n. 12, junio 2010

Amnistía Internacional - Sección española, *Voces contra el olvido: la respuesta de la política exterior española a los abusos de derechos humanos en el mundo*, Madrid, abril 2011

Asamblea General, Consejo de Derechos Humanos, *Informe del experto independiente sobre los derechos humanos y la solidaridad internacional*. Rubi Muhammad Rizki A/HRC/15/32. 5 de julio de 2010

Dignity International, *From poverty to Dignity: “a learning manual on human rights based development”*, Dignity International, 2007 <http://www.dignityinternational.org/resources.html>

IPES Elkartea - Aula de Derechos Humanos, *Derechos Humanos y Cooperación: Una mirada crítica, Seminario Internacional*. Pamplona (Navarra), 2010 <http://derechosycooperacion.org/critica-y-practicas/paneles/>

IUDC, “Derechos Humanos y Desarrollo”, *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, n. 23, monográfico, Invierno, Madrid, 2009

Mikel Berraondo, *Derechos humanos y cooperación internacional al desarrollo: la confluencia necesaria de conceptos y prácticas*, Pamplona, IPES Elkartea, 2009 <http://derechosycooperacion.org/pdf/cyd-12-propuesta.pdf>

Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos, *Aplicación de la resolución 60/251 de la Asamblea General, de 15 de Marzo de 2006 titulado ‘Consejo de derechos humanos’: Derechos Humanos y solidaridad internacional* http://www.redenderechos.org/webdau/publico/ddhh_solidaridad_07.pdf

Naciones Unidas, Consejo Económico y Social, *Promoción y protección de los derechos humanos: los derechos humanos y la solidaridad internacional* http://www.redenderechos.org/webdau/publico/ddhh_solidaridad_06.pdf

Paul Nelson y Ellen Dorsey, *“At the Nexus of Human Rights and Development: New Methods and Strategies of Global NGOs”* en *World Development* 31 (12), 2013.

Overseas Development Institute, *Aid Effectiveness and human rights: strengthening the implementation of the Paris Declaration*, London, 2006 <http://www.odi.org.uk/resources/docs/2281.pdf>

PNUD, *Human Development Report 2000*, Naciones Unidas, Nueva York, 2000 http://hdr.undp.org/en/media/hdr_2000_ch0.pdf

T. O’neil, *Human Rights and Poverty Reduction: Realities, Controversies and Strategies*, *An ODI meeting series*, Overseas Development Institute, London, 2006 <http://www.ids.ac.uk/files/dmfile/ONeilHumanRightsandPouRed.pdf>

Enfoque de derechos

Andrea Cornwall y Celestine Nyamu-Musembi, *“Putting the “rights based approach” to development into perspective”*, en *Third World Quarterly*, Vol. 25, n. 8, pp. 1415-1437, 2004

Asociación Pro Derechos Humanos de España (APDHE) e ISI ARGONAUTA (Coords.), *Enfoque basado en derechos humanos y cooperación internacional: Documentos para el debate. I Jornadas Internacionales, Abril, Madrid, 2008* http://www.redenderechos.org/webdau/publico/jornadasl_isi_apdh.pdf.

Association for Women’s Rights to Development, *“A Rights-based Approach to Development”*, August 2002 <http://www.awid.org/publications/primers/factsissues1.pdf>

Better Aid, *Development effectiveness in Development Cooperation: a rights-based perspective* <http://www.betteraid.org/>

Dzodzi Tsikata, *The Rights-Based Approach to Development: Potential for Change or More of the Same?* Center for Developmental Practice (CDRA), Ciudad del Cabo, 2004

Celestine Nyamu-Musembi y Andrea Cornwall, "What is the "rights-based approach" all about? Perspectives from international development agencies", *IDS Working Paper 234*, November 2004 <http://www.ids.ac.uk/files/Wp234.pdf>

Celia Fernández Aller (coord.), *Marco Teórico para la aplicación práctica del EBDH en la cooperación para el desarrollo*, Red Universitaria de Investigación sobre cooperación para el desarrollo, Ed. Catarata, 2009

David Ruiz Bascaran (coord.), *Planes desarrollo municipal con enfoque en Derechos Humanos. Guía para su formulación*, Naciones Unidas- Derechos Humanos/Unión Europea <http://www.hchr.org.co/publicaciones/otras/Planes%20dedesarrollo%20municipal.pdf>

Emma Harris-Curtis, "Rights-Based Approaches: Issues for NGOs", en *Development in Practice* Vol. 13, No. 5, Nov. 2003

Gready Paul y Ensor Jonathan (eds.), *Reinventing Development? Translating Rights-Based Approaches*. From theory to practice, Zed Books, London/New York, 2005

IPES Elkartea - Mikel Berraondo, Asier Martínez de Bringas, *La integración del Enfoque Basado en Derechos Humanos en las prácticas cotidianas: repensar hoy y hablar del mañana*, Pamplona (Navarra), 2011

J. Chapman, "Rights-Based Development: The Challenge of Change and Power", *Advocacy Action Research Project, Working Paper 2, Action Aid*, 2005

Lisa VeneKlasen, Valerie Miller, Cindy Clark y Molly Reilly, "Rights-based approaches and beyond: challenges of linking rights and participation", *IDS Working Paper 235*, December 2004 <http://www.ids.ac.uk/files/Wp235.pdf>

Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Preguntas frecuentes sobre el enfoque basado en derechos humanos en la cooperación para el desarrollo*, Naciones Unidas, Nueva York y Ginebra, 2006 <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FAQsp.pdf>

R. Eyben, "The Rise of Rights – Rights-based approaches to international development". *IDS Policy Briefing, Issue 17, May 2003*

RedEn derechos - ISI Argonauta (coord.), "El Enfoque basado en Derechos Humanos: nueva mirada a la cooperación. Construcción de ciudadanía y de voluntad política. Documentos para el debate", *II Jornadas Internacionales*, Madrid, 2010 <http://www.redenderechos.org/webdau/publico/redenderechosjornadasw.pdf>

RedEn derechos - Equipo de ISI Argonauta, *El enfoque basado en Derechos Humanos: Evaluación e Indicadores*, Madrid, 2011 http://www.redenderechos.org/webdau/publico/evaluacionEBDH_final.pdf

Red Universitaria de Investigación en Cooperación para el Desarrollo (programa patrocinado por el Ayuntamiento de Madrid), *Enfoque basado en derechos humanos: Hacia un cambio en las Políticas de Cooperación para el Desarrollo*, Madrid, 2009

Sergio Belda, Alejandra Boni, Jordi Peris, "Conceptos e implicaciones de la incorporación del Enfoque Basado en Derechos en organizaciones de desarrollo", *Cuadernos de investigación en procesos de desarrollo, nº 7*, Universidad Politécnica de Valencia http://masterdesarrollo.upv.es/mppd/index.php?option=com_wrapper&view=wrapper&Itemid=28

S. P. Marks, *The Human Rights Framework for Development: Five Approaches*, Boston, 2001 http://www.harvardfxbcenter.org/resources/working-papers/FXBC_WP6--Marks.pdf

Peter Uuin, "On High Moral Ground: The Incorporation of Human Rights by the Development Enterprise", *Praxis, The Fletcher Journal of Development Studies*, Volume XVII, 2002

Peter Uuin, "From the Right to Development to the Rights-Based Approach: How 'Human Rights' Entered Development", *Development in Practice*, Vol. 17, N. 4/5 (Aug., 2007)

Uwe Gneiting, Tosca Bruno-Van Vijfeijken y Schmitz, Peter Hans, "Setting Higher Goals: Rights and Development", en *Monday Development* 27 (12), 2009 http://www.academia.edu/245075/Setting_Higher_Goals_Rights_and_Development_-_Trade_Offs_and_Challenges_in_Implementing_a_Rights_Based_Approach_to_Development

U. Jonsson, *Human Rights Approach to Development Programming*, UNICEF, 2003 http://www.unicef.org/rightsresults/files/HRBDP_Urban_Jonsson_April_2003.pdf

V. Abramouich, "Una aproximación al enfoque de derecho en las estrategias y políticas de desarrollo", *Revista de la CEPAL, Naciones Unidas*, Santiago, 2006 <http://www.eclac.cl/publicaciones/SecretariaEjecutiva/9/LCG2289PI/LCG2289i.pdf>.

Guías y manuales sobre enfoque de derechos

Agencia Nueva Zelandesa de Cooperación Internacional al Desarrollo (NZAID), *NZAID Reference guide on Mainstreaming Human Rights*, 2008 <http://www.aid.gout.nz/sites/default/files/Reference%20Guide%20on%20Mainstreaming%20Human%20Rights.pdf>

Agencia Sueca de Cooperación Internacional al Desarrollo (SIDA), *Guidelines for cooperation strategies*, Danagards Grafiska, Ödeshög, 2010 <http://www.sida.se/Global/About%20Sida/S%C3%A5%20styr%20vi/Guidelines%20for%20Cooperation%20Strategies.pdf>

A. Fernández Juan, C. Borja Segade, P. García Varela, R. Hidalgo Lorite, *Guía para la incorporación del enfoque basado en derechos humanos en las intervenciones de cooperación para el desarrollo*, 2ª ed., Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 2010 http://www.reden-derechos.org/webdau/publico/guia_isi_abril_2010.pdf

Arantza Chacón, Bernardo García, Josu Oskoz, *Guía metodológica para la incorporación de los derechos humanos en la cooperación al desarrollo*, Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco, Vitoria Gasteiz, 2009 http://www.garapenbidean.org/Uploads/Documentacion/Adjuntos/GUIA_METODO_CAST_WEB%282%29.pdf

CARE Denmark, *Right-Based Approach Guidelines*, CARE Denmark, Copenhagen, 2009. http://www.careclimatechange.org/files/toolkit/CDK_Rights-Based_Guidelines.pdf

J. Kirkemann Boesen, T. Martin, *Applying a rights-based approach – an inspirational guide for civil society*, Instituto Danés para los Derechos Humanos, Copenhagen, 2007 <http://www.gsdc.org/go/display&type=Document&id=3780>

Paola Cyment, "Introducción al enfoque de derechos humanos en el desarrollo: guía conceptual y de recursos para utilizar los derechos humanos en las acciones de desarrollo de Intermón Oxfam", *Cuaderno temático para el cambio, n. 1*, Barcelona, 2007 http://www.reden-derechos.org/webdau/publico/cuaderno_intermon.pdf.

The Advocates for Human Rights, *Discover Human Rights: A Human Rights Approach to Social Justice Training*, Minneapolis, 2011 <http://discoverhumanrights.org/training.html>

Enfoque de derechos en el ámbito internacional

Acebal, Luis (coord.), Celia Fernández Aller y Elena de Luis Romero, *El enfoque basado en Derechos Humanos y las políticas de cooperación internacional: análisis comparado con especial atención al caso español*, Madrid, Red en Derechos, 2011 <http://www.redenderechos.org/webdau/publico/analisispoliticasw2.pdf>

E. Harris-Curtis, O. Marelyn, O. Bakewell, *The Implications for Northern NGOs of Adopting Rights-Based Approaches*, International NGO Training and Research Centre, 2005 <http://www.intrac.org/data/files/resources/322/OPS-41-Implications-for-Northern-NGOs-of-Adopting-Rights-Based-Approaches.pdf>

HRBA Portal, *The Human Rights Based Approach to Development Cooperation Towards a Common Understanding Among UN Agencies*, Asamblea General de las Naciones Unidas http://www.undg.org/archive_docs/6959-The_Human_Rights_Based_Approach_to_Development_Cooperation_Towards_a_Common_Understanding_among_UN.pdf

K. Herbertson, K.Thompson, R. Goodland, *A roadmap for integrating human rights into the World Bank Group*, World Resources Institute, 2010 http://pdf.wri.org/roadmap_for_integrating_human_rights.pdf

Laure-Hélène Piron, *Learning from the UK department for International Development's Rights-Based Approach to Development Assistance*, Overseas Development Institute, London, 2003 <http://www.odi.org.uk/resources/docs/2313.pdf>

Laure-Hélène Piron, "Rights-based Approaches and Bilateral Aid Agencies: More Than a Metaphor?" en *IDS Bulletin. Developing Rights?* vol. 36. 1, IDS, Sussex, enero 2005

Laure-Hélène Piron, T. O'Neil, *Integrating Human Rights into Development: A synthesis of donor approaches and experiences*, Overseas Development Institute, London, 2005 <http://www.odi.org.uk/resources/details.asp?id=3364&title=human-rights-development-governance-recommendations>

Marjolein Brouwer y Auril McDonald, *Human rights and development: Novib's challenges in the field of human rights*, Den Haag, Novib, 1997

Naciones Unidas, *Report: The second interagency workshops on implementing a Human Rights-based Approach in the Context of UN reform* Stamford, USA, 2003 <http://www.fao.org/righttofood/KC/downloads/ul/ES/details/212902.htm>

OECD/CAD, DAC, *Action-oriented policy paper on human rights and development*, París, 2007 <http://www.oecd.org/dataoecd/50/7/39350774.pdf>

PNUD, *Capacity Development Group, Applying a human rights-based approach to development cooperation and programming: A UNDP Capacity Development Resource*, PNUD, 2006 <http://lencd.com/data/docs/252-Applying%20a%20Human%20Rights-based%20Approach%20to%20Development%20Co.pdf>

PNUD, *Indicators for Human Rights Based Approaches to Development in UNDP Programming: A Users' Guide*, 2006 [http://www.undplao.org/whatwedo/bgresource/demogou/RBA%20indicators-users%20guide\(UNDP06\).pdf](http://www.undplao.org/whatwedo/bgresource/demogou/RBA%20indicators-users%20guide(UNDP06).pdf)], PNUD, Nueva York

PNUD, *Operacionalización de los enfoques basados en los derechos humanos para la reducción de la pobreza: Informe provisorio sobre un proyecto piloto*, PNUD, Nueva York, 2007 http://www.undp.org/content/dam/undp/library/corporate/Reports/UNDP_HRBA_SP.pdf

P. Twornet, *Human Rights-Based Approaches and European Union Development Aid Policies*, International Human Rights Network, 2008 http://www.terredeshommes.org/pdf/pressreleases/hrba_briefing_paper.pdf

S. Appleyard, *A Rights-Based Approach to Development: What the policy documents of the UN, development cooperation and NGO agencies say*, OHCHR, 2002 <http://www.crin.org/resources/infodetail.asp?ID=4734>

UNESCO, *The Human Rights based approach and the United Nations System UNESCO workshops*, París, 2006 <http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001469/146999e.pdf>

UNFPA y Program on International Health and Human Rights, Harvard School of Public Health, *A Human Rights-Based Approach to Programming: Practical Implementation Manual and Training Materials*, UNFPA, 2010 <http://www.unfpa.org/public/op/preview/home/publications/pid/4919>

Enfoque de derechos en España

Celia Fernández Aller, Susana Toledano, "Enfoque de derechos humanos en la cooperación al desarrollo: el caso de la Universidad", *Actas del II Congreso Internacional de Cooperación al Desarrollo y Solidaridad. XV Jornadas de Cooperación Internacional y Solidaridad Democracia, Derechos Humanos y Desarrollo*, Facultad de Ciencias Jurídicas y Económicas Universitat Jaume I de Castelló, 24 y 25 de noviembre de 2011, Castellón, 2012

Celia Fernández Aller y Elena De Luis Romero, "Enfoque basado en derechos humanos y Universidad", *Actas del Congreso de Universidad y Cooperación para el Desarrollo*, Barcelona, 2008

HEGOA - Unceta, Koldo (Dir.), *La Cooperación al Desarrollo descentralizada: una propuesta metodológica para su análisis y evaluación*, Ed. Universidad del País Vasco - HEGOA, Bilbao, Donostia - San Sebastián, Vitoria - Gasteiz, 2011 http://publ.hegoa.efaber.net/assets/pdfs/261/Cooperacion_al_Desarrollo_Descentralizada_Investigacion.pdf?1316169244.

IPES Elkartea - Aula de Derechos Humanos, *La integración del Enfoque de Derechos Humanos en la Cooperación Internacional para el Desarrollo y su estudio en Navarra*, Pamplona (Navarra), 2008

IPES-Elkartea, *Las Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo en Navarra ante el Enfoque Basado en Derechos Humanos. Informe sociológico*, Pamplona (Navarra), 2008 <http://derechoshumanosycooperacion.org/pdf/cyd-10-informe-sociologico.pdf>

Paloma Cyment, *La perspectiva del desarrollo basada en los derechos humanos en la cooperación internacional de España y Cataluña*, Observatorio de Derechos Económicos, Sociales y Culturales <http://www.descweb.org/files/DocumentoDeTrabajo.pdf>

Enfoque de derechos y ayuda humanitaria

CDA Collaborative Learning Projects, *The Do No Harm Handbook*, CDA, Cambridge, 2004 <http://www.cdainc.com/dnh/docs/DoNoHarmHandbook.pdf>

Cotterrell Lin, *Human Rights and Poverty Reduction: Approaches to human rights in humanitarian crises*, London, ODI, October, 2005 <http://www.odi.org.uk/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/4345.pdf>

Enfoque de derechos y empresas

Agnes Giner, “Las empresas transnacionales y los derechos humanos, en Las empresas transnacionales españolas y la responsabilidad social corporativa”, en *Revista de Relaciones Laborales*, Universidad del País Vasco, Bilbao, 2008

Alicia Campos Serrano, “Derechos Humanos y Empresas: un enfoque radical”, *Revista Académica cuatrimestral de publicación electrónica*, n. 17, Madrid, 2011

Amnistía Internacional, *Las Normas de Derechos Humanos de la ONU para empresas: hacia la responsabilidad legal*, Amnesty International Publications, Reino Unido, 2004

Antoni Pigrau Solé, *La jurisdicción universal y su aplicación en España: la persecución del genocidio, los crímenes de guerra y los crímenes contra la humanidad por los tribunales nacionales*, Generalitat de Catalunya, Barcelona, 2009

Antoni Verger, *El sutil poder de les transnacionals. Lògica, funcionament i impacte de les grans empreses en un món globalitzat*, Icaria, Barcelona, 2004

Comisión Internacional de Juristas “Complicidad empresarial y responsabilidad legal”, en *Volumen 2, Derecho penal y crímenes internacionales*, Switzerland, Comisión Internacional de Juristas, 2010

David Gutiérrez Sobrao, *La retórica de la Responsabilidad Social Corporativa. Análisis para diez multinacionales españolas*, Observatorio de Multinacionales en América Latina, Madrid, 2010

Fernando Casado Cañeque, *Las alianzas público-privadas para el desarrollo*, Fundación Carolina, Madrid, 2007

Fundación Ecología y Desarrollo, *Responsabilidad Social Corporativa y políticas públicas*, Fundación Ecología y Desarrollo, Madrid, 2004

Halifax Initiative. *Risk, responsibility and human rights: Taking a rights-based approach to trade and project finance*, Halifax Initiative, Ottawa, 2004

Human Rights Watch *Blood, Sweat and Fear. Workers' Rights in U.S. Meat and Poultry Plants* 2005

Joan Martínez Alier, *El caso Chevron-Exxon en Ecuador: una muy buena sentencia que podría ser un poco mejor*, Universidad Autónoma de Barcelona, Barcelona, 2011

Jordi Palou Lloverdos, “Justicia internacional, pillatge de guerra, drets humans i multinacionals”, en *Materials de pau i drets humans*, 16, Generalitat de Catalunya, Barcelona, 2010

Jordi Vives, *Los negocios y el Desarrollo. Algunas herramientas y reflexiones*, Observatorio de la Deuda y la Globalización, Barcelona, 2011

Juan Hernández Zubizarreta, *Las empresas transnacionales frente a los derechos humanos: historia de una asimetría normativa. De la responsabilidad social corporativa a las redes contrahegemónicas transnacionales*, Hegoa, Bilbao, 2009

Luis de Sebastián, *Responsabilidad Social de la Empresa*, en *Documentación Social. Revista de estudios sociales y de sociología aplicada*, n. 146, Cáritas, Madrid, 2007

María Prandi Chevalier, *La gestión de los derechos humanos en la empresa*, en *Responsabilidad Social de la Empresa*, Cáritas, Madrid, 2007

María Prandi Chevalier y Josep M. Logano, *Guía práctica de derechos humanos para empresas*, Escola de Cultura de Paz y ESADE, Barcelona, 2006

Maria Prandi, “Empresas y derechos humanos: ¿del porque a como?”, en *Papeles de Ética, Economía y Dirección*, n. 8, Asociación Española de Ética de la Economía y las Organizaciones, 2003

Maria Prandi, “¿Pueden las empresas ser demandadas por violaciones de derechos humanos? La Corte Suprema tiene la Palabra”, *BEDH*, n. 42

Marta Requejo Isidro, “Responsabilidad civil y derechos humanos en EEUU: ¿el fin del ATS?”, en *InDret. Revista para el análisis del Derecho*, Universidad Santiago de Compostela, Barcelona, 2011

Michael Ross, *Extractive Sectors and the Poor*, Oxfam America, Los Angeles (EE.UU), 2001

Miguel Romero y Pedro Ramiro, “Multinacionales, mercado y capitalismo inclusivo ¿Hacia una cooperación empresarial al desarrollo?”, *Pueblos: Revista de información y debate*, n. 49, Pueblos, Madrid, 2011

Observatorio de Multinacionales en América Latina, *Atlas de la energía en América Latina y Caribe. Las inversiones de las multinacionales españolas y sus impactos económicos, sociales y ambientales*, Observatorio de Multinacionales en América Latina, Madrid, 2008

Pedro Ramiro, “Las empresas transnacionales y la cooperación al desarrollo: de la responsabilidad social corporativa a los derechos humanos”, en: *Libro de Derechos Humanos y Cooperación. Una mirada crítica*, Ipes, Pamplona, 2010

Universidad del País Vasco, *Revista de Relaciones Laborales*, N. 19 “Las empresas transnacionales españolas y la responsabilidad social corporativa”, Bilbao, 2009

Análisis y evaluación

Danish Institute for Human Rights, *Human Rights Compliance Assessment*, Danish Institute for Human Rights, Copenhagen

Danish Institute for Human Rights, *HRCA Quick Check*, Danish Institute for Human Rights, Copenhagen

Global Reporting Initiative. *Sustainability Reporting Guidelines: Global Reporting Initiative*, 2011

International Business Leaders Forum (IBLF) and International Finance Corporation (IFC), *Guide to Human Rights Impact Assessment and Management*, 2010 <http://www.guidetohriam.org/about-the-guide-ndash-in-brief>

James Harrison, *Measuring Human Rights: Reflections on the Practice of Human Rights Impact Assessment and Lessons for the Future*, Legal Studies Research Paper No. 2010-26, University of Warwick School of Law, 2010

James Harrison, “Human Rights Measurement: Reflections on the Current Practice and Future Potential of Human Rights Impact Assessment”, en *Journal of Human Rights Practice*, 3:162-187, 2011

Norwegian Agency for Development Cooperation (NORAD). *Handbook in Human Rights Assessment: State Obligations, Awareness and Empowerment*, Norwegian Agency for Development Cooperation, Oslo, 2001

Rights & Democracy, *Getting it Right: A step by step guide to assess the impact of foreign investments on human rights*, Rights & Democracy, Montreal, 2008 http://equalit.ie/sites/default/files/Getting-it-right_HRIA.pdf

Rights & Democracy, *Todo derecho: Guía de Evaluación de Impacto en los Derechos Humanos*, 2011 <http://hria.equalit.ie/es/>

Enfoque de derechos, sectores y grupos vulnerables

Beatriz Martínez Ríos, “Pobreza, discapacidad y derechos humanos: aproximación a los costes extraordinarios de la discapacidad y su contribución a la pobreza desde un enfoque basado en los derechos humanos”, *Colección Convención ONU*, n. 4, Ediciones Cinca, Madrid, abril 2011

Felipe Gómez Isa, “Obligaciones transnacionales en el campo de los derechos económicos, sociales y culturales”, *Revista electrónica de estudios internacionales*, n. 18, diciembre, 2009, p. 30 <http://www.reei.org/index.php/revista/num18/articulos/obligaciones-transnacionales-campo-derechos-economicos-sociales-culturales>

Hilda Gambara, Elvia Vargas Trujillo y Ana del Rio, “Medición del Grado de Sensibilidad frente al Enfoque Basado en Derechos Humanos y la Perspectiva de Género en Intervenciones Psicosociales Measurement of Sensibility towards Human Rights Based Approach and Gender Perspective in Psychosocial Interventions”, *Colegio Oficial de Psicólogos de Madrid, Psycosocial Intervention*, Vol. XX, No. X, 2012. Online first: <http://dx.doi.org/10.5093/in2012u21n1a8>. Vid también: <http://www.copmadrid.org/webcopm/publicaciones/social/inFO2012u21n1a8.pdf>.

IPES-Elkartea - Almaciga Navarra, *Programa para la implementación de los derechos de los pueblos indígenas*, Argentina, Ecuador, Colombia, Bolivia, Paraguay y Panamá (2009-2012). <http://www.ipesderechoshumanos.org/accion/implementacion-derechos-pueblos-indigenas/>. Vid. también vídeo construcción presa Charco de la Pava: <http://www.ipesderechoshumanos.org/accion/implementacion-derechos-pueblos-indigenas/resultados/>

Irene López Méndez, “Género en la agenda internacional del desarrollo: un enfoque de derechos humanos”, *Revista Académica de Relaciones Internacionales*, n. 2, UAM-AEDRI, Madrid, Junio 2005 <http://www.mediterraneas.org/IMG/pdf/cooperacion.pdf>

Marta Martínez Muñoz, "Metodología de Programas desde un Enfoque de Derechos: Superando viejos estilos en la programación", *Seminario Internacional Infancia y Drogas: La infancia es un presente que busca futuro*, RIOD-Nodo Centro, Antigua-Guatemala, Junio de 2004 http://www.ministeriodesalud.go.cr/gestores_en_salud/derechos%20humanos/infancia/prograenfoqderech.pdf

M. Forest y E. Ludi, *Human Rights and Livelihood Approaches for Poverty Reduction*, Overseas Development Institute, London, 2007 <http://www.odi.org.uk/resources/docs/2297.pdf>

ONGAWA, Ingeniería para el Desarrollo Humano y UNESCO Etxea, *Derecho humano al agua y saneamiento: Enfoque de derechos, equidad de género y medición del progreso*, Madrid, 2012 http://ongawa.org/wp/agua/files/2012/03/Libro-4-Derecho-al-agua-y-saneam_baja.pdf.

Savitri Goonesekere y Rangita De Silva-De Alwis, *Women's and Children's Rights in a Human Rights Based Approach to Development*, Division of Policy and Planning Working Paper, UNICEF, September 2005 <http://www.unifem.org/cedaw30/attachments/resources/WomensAndChildrensRightsInAHumanRightsBasedApproach.pdf>

Casos prácticos y experiencias

Care International UK, *Principles into Practice: Learning from innovating rights-based programmes*, Care International UK, London, 2005 <http://www.handicap-international.fr/bibliographie-handicap/3ApprocheDroit/OutilProgMEO/CarePrinp.pdf>

InteRed - Isabel Pedragueta y Ana Arancibia (coords.), *Experiencias en evaluación e intervención de proyectos con infancia en situación de riesgo social desde un Enfoque de Derechos Humanos*, Madrid, marzo de 2010. Experiencias en R.D. del Congo, Rep. Dominicana y Guatemala

ISF y UNESCO Etchea - Dalla Torre, Elena De Luis Romero, Celia Fernández, *Una experiencia de trabajo para la defensa del derecho humano al agua y saneamiento en Nicaragua, con Enfoque basado en derechos*, junio 2010

Jude Rand y Gabrielle Watson, *Rights-based Approaches: Learning Project*, Oxfam America/CARE USA, 2007 <http://policy-practice.oxfam.org.uk/publications/rights-based-approaches-learning-project-134967>

S. Crawford y A. Wurth, *Training on Human Rights-Based Approaches to Development: Experiences and Materials 2006*, GTZ, Eschborn, 2007

UK Interagency Group on Human Rights Based Approaches, *The impact of Rights-Based Approaches to Development: Evaluation/Learning Process Bangladesh, Malawi and Peru* http://www.crin.org/docs/Inter_Agency_rba.pdf

