

El enfoque basado en derechos humanos en los programas y proyectos de desarrollo

Manuel Gómez-Galán

Daniel Pavón Piscitello

Héctor Sainz Ollero



El enfoque basado en derechos humanos en los programas y proyectos de desarrollo



Con la colaboración de:



Agencia Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo
CONSEJERÍA DE ADMINISTRACIÓN LOCAL Y RELACIONES INSTITUCIONALES

© CIDEAL, 2013

Fundación CIDEAL de Cooperación e Investigación
Calle Blasco de Garay, 94
28003 Madrid (España)
Tel.: (+34) 91 553 84 88
Fax: (+34) 91 598 51 80
Correo electrónico: cideal@cideal.org
www.cideal.org

Diseño de cubierta y maquetación: Punto & Coma | diseño gráfico
Ilustración: David de Ramón

ISBN: 978-84-87082-61-0

Depósito legal: M-28959-2013

Impreso en España – Printed in Spain

Queda prohibida, salvo excepción prevista en la ley, cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública y transformación de esta obra sin contar con la autorización expresa del editor.

Esta publicación ha sido realizada con el apoyo financiero de la Agencia Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AACID). El contenido de la misma es responsabilidad exclusiva de sus autores y no refleja necesariamente la opinión de la AACID.

Índice

Presentación.....	9
Introducción	13
PARTE I. Derechos humanos, desarrollo y enfoque basado en derechos humanos	17
1. Los derechos humanos: nociones generales.....	19
1.1. Definición de derechos humanos	19
1.2. Características y principios generales aplicables en materia de derechos humanos.....	21
1.3. Breve referencia a la historia de los derechos humanos: origen y evolución.....	27

1.4. Ampliación progresiva del ámbito de los derechos humanos	32
---	----

2. Tipos de derechos	33
-----------------------------------	-----------

2.1. Contenido y clasificación de los derechos humanos: derechos de primera, segunda y tercera generación	33
---	----

2.1.1. Derechos civiles y políticos o derechos de primera generación.....	34
---	----

2.1.2. Derechos económicos, sociales y culturales o derechos de segunda generación	37
--	----

2.1.3. Derechos colectivos y de los pueblos o derechos de tercera generación	41
--	----

2.2. La tutela de los derechos humanos: el Derecho Internacional de los Derechos Humanos	44
--	----

2.2.1. Principales instrumentos normativos	46
--	----

2.3. Exigibilidad de los derechos humanos	53
---	----

2.3.1. Alcance de la exigibilidad de los derechos humanos: territorialidad o extraterritorialidad	56
---	----

3. Convergencia entre derechos humanos y desarrollo	61
--	-----------

4. Características del enfoque basado en derechos humanos.....	69
---	-----------

4.1. Elementos para una definición del enfoque basado en derechos humanos	69
---	----

4.2. Del enfoque de necesidades al enfoque de derechos	76
--	----

4.3. El enfoque basado en derechos humanos y la perspectiva de género	86
---	----

5. Incorporación del enfoque basado en derechos en la cooperación para el desarrollo	95
--	----

PARTE II. Una propuesta para la aplicación del enfoque basado en derechos humanos en la gestión de programas y proyectos	109
---	------------

6. Características de los programas y proyectos de desarrollo	113
---	-----

7. Algunas consideraciones previas sobre las herramientas de planificación de programas y proyectos	123
---	-----

8. Orientaciones generales para la aplicación del enfoque basado en derechos humanos en programas y proyectos	135
---	-----

9. La identificación de programas y proyectos con enfoque basado en derechos humanos	141
--	-----

10. El diseño de programas y proyectos con enfoque basado en derechos humanos	161
---	-----

11. Sugerencias para la evaluación de programas y proyectos con enfoque basado en derechos humanos	177
--	-----

PARTE III. Aplicación práctica del enfoque basado en derechos humanos	191
--	------------

12. Orientaciones para la realización de un taller de planificación..	193
---	-----

13. Caso práctico	199
-------------------------	-----

PARTE IV. Anexos	223
Declaración Universal de Derechos Humanos	225
Preguntas frecuentes sobre derechos humanos.....	234
El enfoque basado en derechos humanos en la cooperación para el desarrollo: hacia un entendimiento común entre los organismos de las Naciones Unidas.....	244
Bibliografía	251
Los autores	259

Presentación

Existe en la actualidad una tendencia creciente a aplicar el llamado enfoque basado en derechos humanos (EBDH) a las iniciativas de cooperación al desarrollo. Esta orientación parte de la consideración de que la pobreza no es tanto una cuestión de falta de recursos sino, sobre todo, de falta de derechos. Este enfoque innovador incorpora interesantes aportaciones y, en la medida en que se logre acertar con los modos de ponerlas en práctica, se facilitará la obtención de algunos de los principales objetivos de desarrollo que pretende la cooperación internacional.

El momento actual resulta especialmente relevante en lo que se refiere a la consolidación de planteamientos que apunten en esa dirección, ya que actualmente en el sector se debaten las claves que habrán de configurar la agenda del desarrollo una vez franqueado el hito de los Objetivos de Desarrollo del Milenio en 2015.

La agenda post 2015 ofrece una oportunidad de construir el desarrollo sobre la base del cumplimiento de los derechos humanos. Tal y como plantean numerosas organizaciones de defensa de los derechos huma-

nos, el marco post 2015 ha de establecer que las personas que se enfrentan a la pobreza y la privación son sujetos de derechos y no meros “destinatarios del desarrollo”. De este modo, los derechos humanos serán también considerados como el marco normativo que sustente los objetivos de desarrollo, siendo todos garantes de su cumplimiento.

Desde el laboratorio de innovación en cooperación de la Fundación CIDEAL venimos trabajando en este enfoque con el fin de avanzar en el desarrollo de propuestas que faciliten una sencilla incorporación del EBDH en los programas y proyectos de cooperación. Fruto de ello es la edición de este libro, que constituye un paso más en el esfuerzo por aunar derechos humanos y desarrollo.

El libro incluye una primera parte en la que se describen las principales características de los derechos humanos, se aborda de manera sucinta su historia y se comentan sus clasificaciones más conocidas. También se hace referencia a la significación y las aportaciones específicas del EBDH, señalando la importancia de la confluencia entre las iniciativas de defensa y promoción de los derechos humanos y la generación de procesos de desarrollo.

La segunda parte del libro constituye su aportación original más significativa, ya que define una propuesta para la aplicación del EBDH en la gestión de los programas y proyectos de desarrollo. Esta propuesta tiene en cuenta diferentes iniciativas anteriores, pero incluye también novedades que creemos útiles. Hemos intentado establecer un itinerario sencillo basado en las capacidades instaladas que existen en el sector de la cooperación para el desarrollo y capaz de integrar en sus pasos otras herramientas para facilitar la incorporación efectiva del EBDH en la preparación, ejecución y evaluación de programas y proyectos.

Por último, la tercera parte del libro enfatiza los aspectos aplicados de la propuesta, proporcionando orientaciones para llevarla a efecto, así como un caso práctico para facilitar la comprensión rápida de los pasos a seguir.

Para finalizar, queremos agradecer a la Agencia Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AACID) de la Junta de Andalucía su apoyo a esta investigación y su colaboración en la edición de esta publicación.

Los autores

Fundación CIDEAL

Introducción

El enfoque basado en derechos humanos (EBDH) no es sólo un modo de abordar las actuaciones en materia de desarrollo. Es bastante más que eso. Supone una apuesta por la continuidad del pensamiento que ha inspirado la acción en las sociedades durante gran parte de los dos últimos siglos. Implica una determinada visión de la ciudadanía, así como del modo en que se espera evolucionen las relaciones sociales y del papel del Estado en dicha evolución.

Por ese motivo, la aplicación, no ya formal, sino real del EBDH a las tareas de desarrollo está en considerable medida condicionada por la orientación general que adopten las sociedades y, con ella, el alcance que vaya a tener la acción del Estado en un futuro inmediato.

Si en estos momentos hiciéramos el ejercicio de tomar como ejemplo uno de los símbolos de la Modernidad —los bien conocidos principios de libertad, igualdad y fraternidad— y los contrastáramos con la situación actual, tendríamos que preguntarnos por el grado en que hoy siguen manteniendo su vigencia.

La libertad de los ciudadanos, respaldada por los derechos civiles que hacen posible su ejercicio, resulta con frecuencia ignorada, y estos últimos crecientemente socavados desde diversos poderes ante la aparente indiferencia o resignación de gran parte de las instancias encargadas de protegerlos. La igualdad, salvo quizá en el más estricto sentido de igualdad ante la ley, se encuentra cada vez más lejos de hacerse realidad, mientras observamos cómo se va acentuando con fuerza la tendencia contraria. Y la fraternidad, que hoy podemos traducir como solidaridad, el ámbito por excelencia de la cooperación al desarrollo, se halla como tal vinculada estrechamente a los dos principios anteriores, por lo que su suerte futura correrá en gran medida pareja a la evolución que vayan a experimentar aquellos.

En ese contexto habría que situar precisamente los antecedentes del EBHD, que implica continuar hoy apostando por ciertos supuestos que han ayudado a definir la Modernidad, ya que se basa en el compromiso de que la sociedad en su conjunto, y específicamente el Estado, sigan cumpliendo determinadas funciones para ir haciendo posibles los principios antes enunciados. En la medida en que el Estado renuncie a ese papel, es evidente que el EBDH carecerá del fundamento necesario y del sustento real para su aplicabilidad.

De ahí que el futuro del EBDH no dependa únicamente del acierto en el modo de ser incorporado a los instrumentos de desarrollo de las sociedades sino, sobre todo, de la evolución que éstas vayan a experimentar en el futuro.

No obstante lo anterior, el EBDH contiene un conjunto de potencialidades en términos de desarrollo que es necesario poner de relieve, y que en ningún caso deben ser ignoradas o quedar reducidas a dimensiones meramente formales.

En primer lugar, dicho enfoque es el que mejor se articula con el concepto de desarrollo humano que se propugna desde Naciones Unidas como

el tipo de desarrollo que debe orientar los procesos de transformación y cambio.

El EBDH contribuye a situar a las personas en el centro de las acciones de desarrollo, no sólo como destinatarios de las mismas, sino como ciudadanos activos, es decir, como protagonistas que deben tomar decisiones y a la par reivindicar, defender y dotar de contenido sus derechos, así como asumir las responsabilidades que se derivan de su acceso y ejercicio.

Y, algo especialmente importante, permite además la vinculación directa de las tareas de desarrollo con los compromisos internacionales y nacionales de los Estados, tiñendo de normatividad su anterior carácter discrecional.

El EBDH pone en relación directa ciertas necesidades no cubiertas de los ciudadanos con la posible vulneración o incumplimiento de un derecho humano. Y al ser la satisfacción de las necesidades de la sociedad el objetivo de las políticas públicas, el EBDH pretende poner medios para contribuir a evitar situaciones en las que determinadas necesidades básicas de los ciudadanos no estén siendo satisfechas, llenando así de contenido los derechos humanos vinculados a las mismas.

En definitiva, el EBDH aspira a orientar el desarrollo y la cooperación hacia la realización práctica de los derechos humanos, por lo que su finalidad última sería el ejercicio pleno de los mismos, lo que traería consigo las condiciones necesarias para hacer realidad también un proceso de desarrollo humano en progresiva expansión.

Finalmente, podría decirse que el EBDH supone, como ya apuntamos, un paso para dotar de lo que podríamos llamar un mayor carácter normativo a la cooperación al desarrollo, ya que la convergencia de los actores se produce no ya entre políticas o planes, sino en los propios derechos humanos, en la medida en que éstos forman parte del ordenamiento jurídico internacional y han sido reconocidos, ratificados e incorporados al ordenamiento jurídico de los Estados, tanto del Norte como del Sur. Las

acciones de cooperación no derivarían ya de actos de voluntad política, más o menos discrecionales, sino del reconocimiento de derechos que han de ser respetados.

El fundamento de la cooperación para el desarrollo se encontraría, de este modo, en los propios derechos y en el objetivo compartido de hacerlos realidad. Y, teniendo en cuenta que el EBDH se apoya en los estándares internacionales de derechos humanos, las actuaciones de cooperación para el desarrollo tendrían a éstos como su principal referencia.

Una vez que nos hemos referido tanto a los obstáculos de fondo que pueden dificultar la aplicación del EBDH como a las potencialidades que encierra, queremos también hacer alusión al desafío inmediato que en estos momentos nos plantea: el modo de incorporar plenamente este enfoque en las tareas de cooperación para el desarrollo.

A este respecto hemos de tener en cuenta que no existe un único modo de aplicarlo, es decir, una única metodología con determinadas técnicas concebidas para su aplicación, sino que hay distintas propuestas que nos muestran posibles orientaciones en ese sentido.

Y en cuanto a esto, se constata que el EBDH, a pesar de sus potencialidades y de la voluntad de aplicarlo desde destacadas instancias, sólo se ha incorporado aún en pequeña medida a la práctica diaria, más allá de algunos aspectos formales. Esto es debido en gran parte a que no se dispone del todo de un procedimiento de aplicación sencillo, asumido con carácter general, que enlace de forma natural con los modos de trabajo que se han venido utilizando en cooperación al desarrollo.

En ese contexto, la presente publicación contiene una propuesta concreta y detallada, que pretende resultar útil para facilitar la gradual incorporación del EBDH a la práctica cotidiana de la cooperación al desarrollo en los programas y proyectos.

PARTE I

**DERECHOS HUMANOS,
DESARROLLO Y ENFOQUE
BASADO EN DERECHOS
HUMANOS**

1.

Los derechos humanos: nociones generales

1.1 Definición de derechos humanos

Son muchas y diversas las definiciones existentes sobre derechos humanos, por lo que hemos optado por presentar aquí algunas sobre las que existe un amplio consenso a nivel internacional, y otra que destaca por su claridad. Antes de ello, cabe señalar que etimológicamente la expresión *derechos humanos* hace alusión a derechos que se poseen por el solo hecho de ser seres humanos; en otros términos, derechos que las personas detentan simplemente por su condición de tales.

Las Naciones Unidas nos aportan la siguiente definición genérica: “Los derechos humanos son derechos inherentes a todos los seres humanos, sin distinción alguna de nacionalidad, lugar de residencia, sexo, origen nacional o étnico, color, religión, lengua, o cualquier otra condición”. Complementariamente, y desde un enfoque jurídico, la misma organización afirma que: “Los derechos humanos son garantías jurídicas universales que protegen a los individuos y los grupos contra acciones y omisiones que interfieren con las libertades y los derechos fundamentales y

con la dignidad humana" (Fuente: Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos).

Por otra parte, otra definición ilustrativa y comprensiva de las distintas dimensiones de los derechos humanos resulta la utilizada por las entidades del grupo Red en Derechos, que expresa que éstos son un: "Conjunto de valores, principios y normas universales, propios de la dignidad de la persona humana y se refieren a la vida, libertad, igualdad, seguridad, participación política, bienestar social y cualquier otro aspecto ligado al desarrollo integral de la persona" (Fuente: Grupo Red en Derechos).

Intentando una síntesis y una definición propia a partir de los elementos expuestos, se puede afirmar que los derechos humanos constituyen atribuciones y garantías inherentes a las personas, fundadas en la dignidad humana y necesarias para su desarrollo integral, que consagran valores reconocidos, apreciados y comunes a las diversas culturas y civilizaciones, que deben ser respetadas como tales sin distinciones ni discriminaciones derivadas de ninguna causa, y que establecen obligaciones para los Estados y sus Gobiernos, alcanzando a todos los miembros de la comunidad internacional.

La titularidad de los derechos humanos corresponde entonces a todas las personas y grupos humanos, tal y como lo consagra el artículo 1 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos del año 1948: "Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros". A lo expresado, la Declaración de Viena de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos del año 1993 agrega que al ser los derechos humanos "[...] patrimonio innato de todos los seres humanos [...] su promoción y protección es responsabilidad primordial de los Estados, independientemente de sus sistemas políticos, económicos y culturales".

Algunas notas principales sobre los derechos humanos vinculadas a lo expresado son las siguientes:

- ▶ Son derechos inherentes a las personas, están fundados en el respeto a la dignidad y el valor del ser humano, y emanan de valores comunes a distintas culturas y civilizaciones.
- ▶ Son los derechos más fundamentales de las personas y definen las relaciones entre éstas y las estructuras de poder, especialmente con los Estados, delimitando sus poderes e imponiéndoles actuaciones vinculadas a su garantía y respeto.
- ▶ Son derechos reconocidos y consagrados jurídicamente, tanto por convenciones y tratados internacionales suscritos y ratificados por los Estados, como por principios y costumbres internacionales, que complementan, y en ocasiones suplen, las regulaciones de los Estados, e imponen obligaciones a los actores de la comunidad internacional.

1.2. Características y principios generales aplicables en materia de derechos humanos

Por su propio origen y naturaleza, los derechos humanos poseen una serie de características y principios que les son aplicables y sobre los que existe amplio consenso: son universales, inalienables, no discriminatorios, indivisibles, interdependientes, gozan de protección legal e imponen obligaciones.

Como se verá en apartados posteriores, estas características y principios de los derechos humanos influyen en el EBDH y repercuten en su aplicación práctica, por lo que su conocimiento y comprensión resulta relevante. A continuación se hace una breve referencia a cada una de estas características y principios:

- ▶ **Universales:** son derechos propios de todos los seres humanos en cualquier tiempo y lugar, puesto que se centran en la dignidad y en el igual valor de las personas. Por este motivo, ninguna persona puede ser despojada de los mismos, tampoco puede renunciar libremente a

ellos sin tener en cuenta otras consideraciones. En otros términos, la titularidad de los derechos humanos corresponde a todas las personas y grupos humanos, lo que encuentra respaldo en lo consagrado por el artículo 1 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos del año 1948: “Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos [...]”.

La universalidad de los derechos humanos implica reconocer la diversidad y la pluralidad propias de los seres humanos, y a partir de ahí fijar prerrogativas que deben ser respetadas y prevalecer sobre prácticas locales que puedan afectarlos o ser discriminatorias respecto a éstos. En otros términos, los particularismos nacionales y regionales y las diversidades ideológicas, filosóficas, políticas, sociales y culturales, a la vez que son contempladas dentro de la universalidad de los derechos humanos, deben respetarla. Lo expresado, recogido entre otros instrumentos internacionales en la citada Declaración de Viena de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, implica la aceptación de la diversidad, a condición de que ésta no entre en conflicto con el respeto de estándares mínimos y obligatorios en materia de derechos humanos.

La característica de universalidad implica superar visiones etnocéntricas que consideran a sus posiciones y culturas superiores a las demás, tanto en el interior de cada una de las culturas, como en la necesaria consagración y promoción cosmopolita y holística de los derechos humanos como construcción universal. El respeto de los derechos humanos supone asumir una serie de valores, principios y normas como base de desarrollo a partir de un marco común ético y jurídico para todas las personas, sociedades y culturas. Esta forma de abordaje es lo que evita considerar a los derechos humanos como una imposición del pensamiento occidental alejada y ajena a muchas culturas, y es la que se ha intentado resguardar en la construcción del sistema universal de protección de los derechos humanos.

Se puede afirmar que la universalidad de los derechos humanos, con-

sagrada en numerosas declaraciones, convenios, tratados y resoluciones internacionales, constituye la piedra angular de la protección internacional de los derechos humanos y, a la vez, una de sus mayores fortalezas: todos los Estados miembros de las Naciones Unidas han manifestado su consentimiento en obligarse y ratificado al menos uno de los tratados fundamentales de derechos humanos, y el 80% de ellos ha ratificado al menos cuatro de éstos, lo que constituye una expresión concreta de la universalidad de los mismos y del consenso de los Estados al respecto.

- ▶ **Inalienables:** por su misma naturaleza los derechos humanos no pueden ser derogados, eliminados ni suspendidos, salvo en casos excepcionales. Los Estados no pueden privar a las personas de su vigencia, solamente pueden limitar el goce de los derechos humanos por cuestiones de orden público en situaciones de emergencia, cuando sea estrictamente necesario, y siempre cumpliendo con requisitos legales vinculados al respeto de garantías y procedimientos formales previamente establecidos. En estos casos, la afectación debe ser proporcional a la gravedad de la situación que la amerite.
- ▶ **No discriminatorios:** todas las personas son titulares de los derechos humanos y deben tener la posibilidad de disfrutarlos en igualdad de condiciones sin ningún tipo de discriminación por causa alguna (nacionalidad, lugar de residencia, origen nacional, social o étnico, sexo, color, religión, lengua, opinión política, posición económica, discapacidad, orientación sexual u otras). Esta característica de no discriminación, consagrada en el artículo 1 de la mencionada Declaración Universal de los Derechos Humanos, es aplicable a todas las personas y a todos los derechos, posee un carácter transversal en la tutela de los derechos humanos que se recoge en diversos instrumentos jurídicos internacionales, y ha dado lugar a importantes convenciones específicas, entre ellas la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial del año 1965 y la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer del año 1979. Cabe destacar que las violaciones más

graves a los derechos humanos han tenido lugar por discriminaciones a grupos o colectivos de personas.

- ▶ **Indivisibles:** ninguno de los derechos humanos se sitúa por encima de otro, por lo que no se pueden establecer jerarquías u órdenes de prelación, ni entre ellos a nivel individual ni entre las distintas generaciones de derechos humanos, ya sean derechos civiles y políticos; económicos, sociales y culturales, o colectivos y de los pueblos. Se puede afirmar que los derechos humanos constituyen un conjunto unitario de garantías y libertades por ser inherentes a la dignidad humana, por lo que no hay unos derechos más importantes que otros, y por lo que todos deben ser respetados y garantizados por igual.
- ▶ **Interdependientes:** los derechos humanos dependen total o parcialmente unos de otros para su realización, por lo que todo goce o afectación de un derecho repercute en el goce o afectación de otros; no es posible el disfrute de algunos derechos humanos ignorando a otros; por ejemplo: el derecho a la salud puede depender del derecho a la información. Esta relación multicausal se traduce en que los derechos humanos deben ser reconocidos, contemplados y tutelados en forma simultánea. Como se verá en apartados posteriores, esta característica se torna de suma importancia en el momento de la aplicación efectiva del EBDH.
- ▶ **Protección legal:** la propia existencia de los derechos humanos implica la correlativa existencia de obligaciones y de responsabilidades, las que se encuentran contenidas en normas de protección de los derechos humanos. Como se verá en apartados posteriores, la aludida protección legal se manifiesta a distintos niveles o en diversos ámbitos, partiendo de lo nacional y completándose y auto-tutelándose desde lo regional y/o internacional, según las situaciones de los distintos países y regiones. Frente a las violaciones de estas normas y de los derechos humanos vinculados, los Estados son jurídicamente responsables, existiendo mecanismos para exigir su cumplimiento y para reparar los daños causados a las personas titulares de derechos;

se hace alusión a la exigibilidad de los derechos humanos, lo que es objeto de análisis independiente.

- **Imposición de obligaciones:** vinculado a la característica anterior, son los Estados los principales sujetos obligados a respetar, proteger y realizar los derechos humanos, en tanto que titulares de obligaciones. El deber de los Estados incluye obligaciones de dos tipos, tanto de hacer (obligaciones de proteger y de realizar, satisfacer o hacer efectivos) como de no hacer (obligación de respetar).

La obligación de *proteger* supone para los Estados el deber de adoptar medidas para evitar que se atente contra los derechos humanos o se impida de alguna manera su goce efectivo o disfrute, ya sea por parte de sí mismos o por parte de terceros. La obligación de *realizar, satisfacer o hacer efectivos* hace referencia al deber de los Estados de adoptar medidas positivas de carácter progresivo (legislativas, administrativas y judiciales) que permitan facilitar y concretar el goce de los derechos humanos por parte de las personas en tanto que titulares de derechos. Como se verá en apartados posteriores, esto se vincula especialmente con los derechos económicos, sociales y culturales y con el EBDH como instrumento de realización de éstos.

A su vez, esta última obligación de *realizar, satisfacer o hacer efectivos* es susceptible de ser dividida en dos subtipos: la obligación de *facilitar*, que significa que los Estados deben llevar a cabo acciones que fortalezcan las capacidades de las personas para satisfacer sus necesidades, y la obligación de *poner los medios*, que va más allá e implica para los Estados proporcionar los servicios que garanticen directamente los derechos humanos, si esto no puede ser realizado de otro modo.

Por su parte, la obligación pasiva de respetar implica abstenerse de interferir u obstaculizar, directa o indirectamente, en el goce efectivo o disfrute de los derechos humanos por parte de las personas.

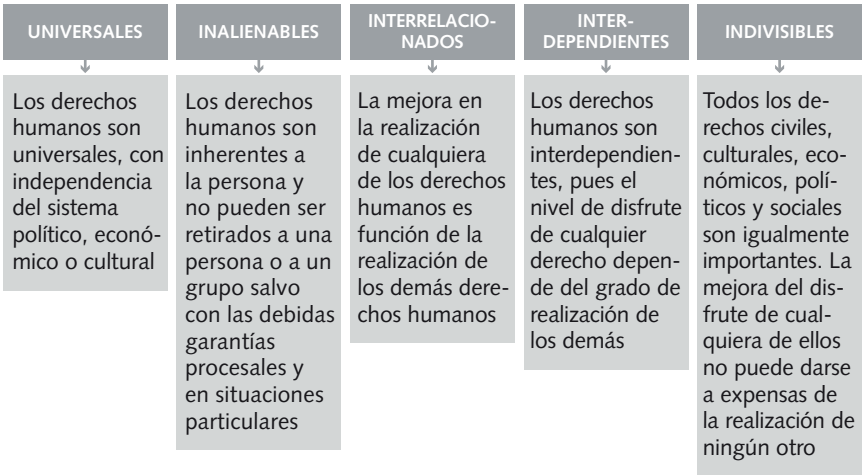
Cabe destacar que si bien los Estados son los principales sujetos obligados o titulares de obligaciones, también otros actores están vinculados y obligados a respetar los derechos humanos para con sus semejantes, entre ellos la comunidad internacional, la familia o las empresas, lo que es objeto de tratamiento en apartados posteriores.

Se puede afirmar que las características y principios anteriores se sintetizan en una característica y principio adicional y envolvente de los derechos humanos, que hace referencia al **carácter integral** de los derechos mismos, integralidad afirmada por la comunidad internacional en la ya aludida Declaración de Viena de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos: “Todos los derechos humanos son universales, indivisibles e interdependientes y están relacionados entre sí. La comunidad internacional debe tratar los derechos humanos en forma global y de manera justa y equitativa, en pie de igualdad y dándoles a todos el mismo peso. Debe tenerse en cuenta la importancia de las particularidades nacionales y regionales, así como de los diversos patrimonios históricos, culturales y religiosos, pero los Estados tienen el deber, sean cuales fueren sus sistemas políticos, económicos y culturales, de promover y proteger todos los derechos humanos y las libertades fundamentales”.

Para finalizar, y atendiendo al objeto del presente trabajo, cabe hacer referencia a dos características surgidas de la evolución de los derechos humanos y de la consagración del derecho al desarrollo, y vinculadas al EBDH como se verá en apartados posteriores: **participación e inclusión**, consistente en que todas las personas y los pueblos tienen derecho a participar activa, libre y significativamente en el diseño y en la construcción de sus propias sociedades, y a contribuir y a disfrutar del desarrollo civil, económico, social y político, donde puedan ser realizados los derechos humanos y las libertades fundamentales; y **transparencia y rendición de cuentas (accountability)**, que implica que los órganos y mecanismos de control y tutela de los derechos humanos deben estar al alcance de las personas, a fin de que éstas

puedan estar en reales condiciones de analizar y evaluar las actuaciones de los Estados con relación a los mismos.

FIGURA 1. CARACTERÍSTICAS DE LOS DERECHOS HUMANOS



Fuente: Oficina del Alto Comisionado Derechos Humanos 2012: 13.

1.3. Breve referencia a la historia de los derechos humanos: origen y evolución

Si bien se sostiene que el origen de los derechos humanos se ubica en los años posteriores a la Segunda Guerra Mundial y en vinculación con el surgimiento de la Organización de las Naciones Unidas, cabe afirmar que este momento constituye solamente una etapa de un largo proceso histórico iniciado mucho tiempo antes y por el cual se reconocen, consagran, positivizan y jerarquizan a nivel universal derechos que, como se ha analizado, por su misma naturaleza son inherentes a las personas y están fundados en la dignidad y en el valor del ser humano.

Dentro de este largo proceso histórico, y sin hacer referencia a antecedentes remotos de los derechos humanos vinculados a diversos pueblos

con anterioridad a la Edad Moderna, no puede dejar de hacerse mención aquí a diversos pensadores y representantes de corrientes filosóficas y políticas que van fundamentando, principalmente desde posiciones ius-naturalistas y iusracionalistas, la idea de la existencia de derechos de las personas fundados en la propia dignidad humana, entre los que cabe mencionar a los españoles Francisco de Vitoria y Bartolomé de las Casas, precursores junto a Hugo Grocio del actual derecho internacional, y a autores como Locke, Montesquieu, Rousseau, Spinoza y Voltaire, entre otros muchos.

Efectuada la salvedad anterior, y respondiendo entonces el reconocimiento normativo de los derechos humanos a un proceso histórico por el cual se van generando consensos y éstos se van consagrando de manera gradual y evolutiva a partir de reivindicaciones y luchas vinculadas a necesidades y a circunstancias concretas, y reconociendo que existen múltiples criterios para abordar la evolución histórica de los derechos humanos que dan lugar a múltiples propuestas con distintas fases o etapas, a continuación se presenta una división de este proceso de reconocimiento en tres etapas históricas, puesto que se considera útil en función del objeto de análisis de esta obra:

- Una primera etapa, ligada a diversos procesos acontecidos a la largo del siglo XVIII, entre los que sobresalen la Independencia de los Estados Unidos en América y la Revolución Francesa en Europa, acontecimientos históricos que dieron origen a diferentes declaraciones como la misma Declaración de la Independencia de los Estados Unidos —y la vinculada Declaración de Derechos del Buen Pueblo de Virginia (1776)— y la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de la Asamblea Nacional Francesa (1789), por las cuales se reconoció y positivizó un grupo importante de derechos frente al poder absoluto de los Estados monárquicos, por considerarlos inherentes a la naturaleza humana e inalienables. Pese al gran mérito del reconocimiento por parte de estas Declaraciones de que los hombres son libres e iguales en derechos, por el contexto histórico los titulares del reconocimiento de estos derechos subjetivos resultaron principal-

mente personas que respondían a un tipo más o menos determinado, asociado a la burguesía del mundo occidental, y donde las mujeres no se encontraban en igualdad respecto a los hombres, como tampoco lo estaban los esclavos.

No obstante lo expresado, otro aspecto de singular importancia consiste en que pese a que en aquel momento histórico se otorgaba a los Estados una atribución casi absoluta con relación a las personas que habitaban sus territorios en condición de súbditos, lo que se traducía en cierta arbitrariedad discrecional en el reconocimiento de sus derechos, en estos procesos ya se proclama inicialmente la existencia de derechos universales, no limitados solamente a las personas de los Estados en cuestión.

Esta etapa marca el inicio del proceso de positivación de los derechos humanos, cuyo desarrollo irá evolucionando de manera paulatina hasta la Declaración de Derechos Humanos del año 1948, y se vincula principalmente con el reconocimiento de los derechos civiles y políticos o *derechos de primera generación*, que buscaban limitar a través del derecho las potestades de los Estados, estableciendo restricciones a su ejercicio frente a la vida, libertad y propiedad de las personas.

- Una segunda etapa vinculada a lo ya expresado respecto a la posguerra de la Segunda Guerra Mundial, en la que tras las atrocidades cometidas durante la guerra, tanto en los campos de batalla como fuera de ellos, los Estados asumen que son ellos los principales responsables de las violaciones masivas de los derechos humanos, y que algunos de estos derechos deben gozar de una tutela común no sujeta a reconocimientos o conductas de cada uno de ellos, por ser propios de la dignidad humana. Las dos Guerras Mundiales marcan a la humanidad y dan origen tanto al Derecho Internacional de los Derechos Humanos, como al Derecho Internacional Humanitario, este último aplicable en escenarios de conflicto armado.

A partir de lo expresado, la conformación de la Organización de Naciones Unidas en el año 1945 desde lo institucional, y el Derecho Internacional Público desde lo instrumental, permitieron la universalización del reconocimiento y de la protección de los derechos humanos, fijando estándares mínimos y de necesario acatamiento, y ampliando a las personas la condición de sujetos y titulares de derechos, sin distinción de sexo, raza, condición económica o social, o de ningún otro tipo. Este proceso de consagración y de asunción de responsabilidad internacional por parte de los Estados tiene su punto de partida en la Declaración Universal de los Derechos Humanos del año 1948, su evolución con los dos grandes Pactos generales sobre Derechos Civiles y Políticos, y sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales en el año 1966, y continúa hasta nuestros días con la adopción tanto de múltiples declaraciones, convenios y tratados —generales y específicos— a nivel universal y regional, como con la incorporación, positivización y jerarquización de los derechos humanos en los derechos internos de los distintos Estados.

Sobre esto último, cabe señalar que pese al aludido reconocimiento universal, dentro de esta etapa el periodo de la denominada Guerra Fría estuvo caracterizado por la priorización de la adopción y defensa de los derechos civiles y políticos por parte de los Estados occidentales con democracias de corte liberal y capitalista, y por la priorización de los derechos económicos, sociales y culturales por parte de los denominados Estados del Este con sistemas de corte socialista o comunista, situación que atentaba contra la indivisibilidad de los derechos humanos (si bien en la actualidad esta situación se ha revertido en buena medida, aún quedan reminiscencias).

Esta etapa se caracteriza por el proceso de generalización y universalización de los derechos para con los seres humanos sin distinciones, y se vincula principalmente tanto con el reconocimiento en un primer momento de los derechos económicos, sociales y culturales o *derechos de segunda generación*, que buscan comprometer a los Estados en asegurar a hombres y mujeres en igualdad de condiciones una

vida digna —gracias a las luchas obreras y de movimientos sociales, sindicales y políticos en pos de la mejora de las pésimas condiciones de vida de las grandes masas obreras, y lo que se ha traducido en un necesario contrapeso a orientaciones de carácter más individualista y liberal—, como con el inicio del reconocimiento de los derechos colectivos y de los pueblos o *de tercera generación* en un segundo momento.

- Una tercera etapa, inaugurada con la Declaración de Viena de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos del año 1993 y también impulsada por las Naciones Unidas, a partir de la cual se resalta la integralidad de los derechos humanos, haciéndose énfasis en que éstos son universales, indivisibles, interdependientes y su goce y disfrute están relacionados entre sí. Según esta distinción entre etapas, este periodo se caracteriza por defender y consagrar en la práctica la unicidad de los derechos humanos, y por intentar colocar de hecho a los derechos humanos en la base del desarrollo como condición esencial del mismo. Como se verá, dentro de este marco, surge y adquiere relevancia el EBDH como instrumento para contribuir a la realización de los derechos humanos.

Esta etapa se vincula principalmente con el avance del reconocimiento fáctico de los derechos de segunda y tercera generación, y con el actual desarrollo de los derechos colectivos y de los pueblos integrantes de este último grupo.

Para finalizar, cabe señalar que así como la labor de Naciones Unidas fue y es esencial en el reconocimiento, promoción y tutela de los derechos humanos —tanto en el ámbito normativo como institucional—, su labor fue y continúa siendo de suma importancia en orden a mover al diálogo y a aproximar los derechos humanos al concepto de desarrollo o, en otros términos, en orden a promover el trabajo con derechos humanos en el ámbito del desarrollo, en el entendimiento de que sin su respeto no hay desarrollo posible, lo que es objeto de tratamiento en apartados posteriores.

1.4. Ampliación progresiva del ámbito de los derechos humanos

Dada la evolución en el reconocimiento de los derechos humanos, lo cual queda de manifiesto al analizar la historia de su consagración, se puede afirmar que los derechos humanos poseen un carácter progresivo, lo que se traduce en que actualmente existen derechos humanos que antes no eran reconocidos como tales, y lo que hace posible que en el futuro se reconozcan y consagren como derechos humanos otros derechos que a la fecha no poseen la categoría o el estatus de tales.

El aludido carácter progresivo ha implicado hasta el presente tanto una ampliación cuantitativa del catálogo o listado de derechos humanos, como una ampliación cualitativa de los mismos, reflejada esta última no sólo en el reconocimiento y en la consagración de las diversas *generaciones de derechos humanos* —civiles y políticos; económicos, sociales y culturales, y colectivos y de los pueblos—, sino también en el alcance o implicación de la tutela de cada uno de éstos, en buena medida gracias a la jurisprudencia emanada de los tribunales internacionales, regionales y nacionales vinculados a los derechos humanos.

2.

Tipos de derechos

2.1. Contenido y clasificación de los derechos humanos: derechos de primera, segunda y tercera generación

Los derechos humanos abarcan y tutelan diversos aspectos o dimensiones de la vida de las personas, por lo que son susceptibles de ser agrupados en diversas categorías o generaciones de derechos: derechos civiles y políticos o derechos de primera generación; derechos económicos, sociales y culturales o derechos de segunda generación, y derechos colectivos y de los pueblos o derechos de tercera generación.

La distinción entre generaciones de derechos fue propuesta por el jurista checo Karen Vasak en el año 1977, a partir de la asociación de cada una de estas generaciones de derechos humanos con cada uno de los tres conceptos básicos en los que se centró la Revolución Francesa: derechos de primera generación, asociados a la libertad; derechos de segunda generación, asociados a la igualdad, y derechos de tercera generación, asociados a la solidaridad (fraternidad). Por otra parte, la distinción refleja la evolución histórica en el reconocimiento de los derechos humanos

por parte del ordenamiento jurídico internacional. Finalmente, la distinción entre generaciones de derechos humanos posee utilidad desde el punto de vista didáctico-metodológico para el análisis de los derechos humanos, por lo que ha obtenido aceptación genérica y es utilizada en los ámbitos especializados.

No obstante lo señalado, esta distinción formal no afecta ni debe afectar ni al principio de indivisibilidad de los derechos humanos, que hace que no se pueda situar ningún derecho por encima de otro por poseer igualdad jerárquica entre ellos —ni en el interior de cada una de las generaciones de derechos ni entre las distintas generaciones—, ni al principio de interdependencia, que implica que el goce y disfrute de unos derechos está vinculado al goce y disfrute de otros. Esta aclaración se torna necesaria a fin de resguardar el carácter integral de los derechos humanos.

2.1.1. DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS O DERECHOS DE PRIMERA GENERACIÓN

Como se adelantó, los derechos humanos de primera generación son derechos civiles y políticos que se vinculan principalmente con la libertad, protegen a las personas de los excesos de los Estados y en ocasiones de otros actores sociales, e implican para los Estados, como principales obligados, por lo general, obligaciones de respetar o de no hacer, aunque sin excluir lo vinculado a las obligaciones de hacer. Dentro de estos derechos, que se orientan a garantizar la participación de las personas en la vida civil y política de los Estados sin discriminaciones o menoscabos, se encuentran desde los derechos civiles a la vida y a la justicia, hasta los derechos políticos a votar y a ser elegido para el desempeño de funciones públicas.

Como se ha señalado, el reconocimiento de estos derechos surge a partir de los movimientos revolucionarios de finales del siglo XVIII (Independencia de los Estados Unidos de América, Revolución Francesa y otros), fueron proclamados inicial y solemnemente en la Declaración

de Derechos del Hombre y del Ciudadano del año 1789, adquirieron reconocimiento global con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial como reacción frente a las atrocidades cometidas durante la misma con la Declaración Universal de los Derechos Humanos del año 1948 —en su primera parte—, y fueron desarrollados en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos del año 1966, instrumento internacional de referencia en la materia. Actualmente, los derechos humanos integrantes de esta generación están reconocidos y tutelados tanto en diversos convenios y tratados internacionales —como la Convención para la Prevención y Sanción del Delito de Genocidio del año 1948 y la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanas o Degradantes del año 1984, entre otros— y regionales, como en las Constituciones de la gran mayoría de los Estados.

Dentro de esta generación de derechos civiles y políticos se encuentran los siguientes:

- ▶ Derecho a la vida.
- ▶ Derecho a no sufrir torturas ni tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes.
- ▶ Derecho a no ser sometido a esclavitud, servidumbre o trabajos forzosos.
- ▶ Derecho a la libertad y la seguridad de la persona.
- ▶ Derecho a no ser sometido a arresto o detención arbitrarios.
- ▶ Derecho de las personas detenidas a ser tratadas humanamente.
- ▶ Derecho a la libertad de circulación y de residencia.
- ▶ Derecho a la justicia y a un juicio imparcial.

- ▶ Derecho a la prohibición de las leyes penales retroactivas.
- ▶ Derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica.
- ▶ Derecho a la intimidad.
- ▶ Derecho a la libertad de pensamiento, conciencia y religión.
- ▶ Derecho a la libertad de opinión y expresión.
- ▶ Derecho a la prohibición de la propaganda en favor de la guerra y de la apología del odio nacional, racial o religioso.
- ▶ Derecho a la libertad de reunión.
- ▶ Derecho a la libertad de asociación.
- ▶ Derecho a la propiedad privada.
- ▶ Derecho a contraer matrimonio y formar una familia.
- ▶ Derecho a participar en la dirección de los asuntos públicos, a votar y ser elegido y a tener acceso a las funciones públicas.
- ▶ Derecho a la igualdad ante la ley y a la no discriminación por ninguna causa.
- ▶ Derecho a la nacionalidad.
- ▶ Derecho a no ser objeto de injerencias arbitrarias en la vida privada y familiar, a la privacidad del domicilio y la correspondencia y a no sufrir ataques a la honra o reputación.
- ▶ Derecho a solicitar asilo en caso de persecución política.

2.1.2. DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES O DERECHOS DE SEGUNDA GENERACIÓN

Como se adelantó, los derechos humanos de segunda generación son derechos económicos, sociales y culturales que se vinculan principalmente con la igualdad, protegen a las personas tanto de los excesos de los Estados como de otros actores sociales e implican por lo general obligaciones de hacer para los Estados, tanto de proteger como de realizar, satisfacer o hacer efectivo su goce o disfrute a través de conductas preactivas traducidas en prestaciones, actuaciones o servicios públicos. Dentro de estos derechos, que se orientan a garantizar la satisfacción de necesidades básicas y el respeto de condiciones indispensables para la vida digna y el desarrollo de las personas y sus capacidades sin abusos ni menoscabos, se encuentran desde los derechos económicos al salario digno, igual y equitativo y los derechos sociales a la salud, a la educación y al trabajo, hasta los derechos culturales a compartir los adelantos científicos, a beneficiarse de ellos y a participar en la vida cultural.

Como se ha señalado, el reconocimiento de estos derechos surge tanto a partir de los movimientos obreros como consecuencia de las injusticias sociales y económicas experimentadas ya a partir de la Revolución Industrial, como de la reacción social frente a las atrocidades cometidas contra el ser humano durante la primera mitad del siglo XX. Adquirieron consagración global con la Declaración Universal de los Derechos Humanos del año 1948 —en su segunda parte— y fueron desarrollados en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales del año 1966, principal instrumento internacional en la materia. En la actualidad, los derechos humanos integrantes de esta generación están reconocidos y tutelados en diversos convenios y tratados internacionales —como la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familias del año 1990, entre otros— y regionales, y muchos de ellos en las Constituciones de la mayoría de los Estados, puesto que otras de éstas reconocen y recogen de manera expresa solamente algunos de estos derechos.

Cabe apuntar que, en términos generales, el reconocimiento de los derechos económicos, sociales y culturales, tanto por parte de muchos instrumentos jurídicos internacionales y regionales como por parte de las Constituciones de los Estados, ha recibido un tratamiento diferencial y devaluado respecto al de los derechos civiles y políticos. En estos ámbitos la voluntad política de los Estados es lo que prima y éstos tradicionalmente son más reacios a obligarse respecto a los derechos de segunda generación, puesto que ellos exigen, por lo general, conductas más activas y la asignación de mayores recursos en comparación con los primeros. No obstante lo expresado, durante los últimos años se han experimentado avances importantes en orden a la aproximación tutelar entre ambas categorías de derechos humanos, lo que ha encontrado su máxima expresión con la relativamente reciente entrada en vigor del Protocolo Facultativo del Pacto específico en el año 2008. En el marco de esta tendencia, los derechos humanos que integran esta segunda generación son cada vez más y mejor reconocidos y definidos por los ordenamientos jurídicos (convenciones y tratados, normas y regulaciones regionales, Constituciones, leyes y regulaciones nacionales), lo que genera para los Estados, como se ha señalado, obligaciones jurídicas concretas tendentes a garantizar el disfrute de los mismos a las personas bajo sus jurisdicciones.

En este contexto, la vinculación entre la obligatoriedad aludida y los medios existentes para cumplir con los deberes impuestos da lugar a lo que se denomina realización progresiva, puesto que el disfrute de estos derechos depende de la generación de las condiciones necesarias para que las personas puedan acceder y gozar efectivamente de ellos, lo que requiere, como se mencionó, de la implementación de acciones, programas y estrategias por parte de los Estados, con la correspondiente afectación de recursos humanos y materiales. En otros términos, actualmente muchos derechos humanos de esta generación no son efectivos o no son gozados o disfrutados por muchas personas en buena parte de los Estados, por lo que el deber de éstos se traduce en protegerlos de manera progresiva, ascendente —sin retrocesos— y aplicando al efecto todos los recursos disponibles, estando su concreción vinculada tanto

a las estrategias de lucha contra la pobreza y a las políticas públicas de desarrollo, como a la colaboración entre los distintos actores sociales. Al respecto resulta ilustrativa la redacción del artículo 26 de la Convención Americana de Derechos Humanos del año 1969: “Desarrollo Progresivo. Los Estados Partes se comprometen a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura [...] en la medida de los recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados”.

Si bien lo expresado se ha traducido en varios de los instrumentos internacionales y regionales en formulaciones programáticas para hacer alusión a esta generación de derechos humanos, cabe aclarar que la realización progresiva no debe servir de excusa ni exime a los Estados a no cumplir con obligaciones exigibles desde un primer momento respecto a derechos de esta generación como pueden ser la eliminación del trabajo infantil o garantizar la educación básica, como lo ha hecho explícito el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas, máximo órgano de control encargado de la tutela de los derechos humanos de segunda generación a nivel universal, y lo que se hace explícito en convenciones internacionales propias de los ámbitos de la Organización Mundial del Trabajo (OIT) o la Organización de Naciones para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). Lo afirmado implica que los Estados poseen, respecto a esta generación de derechos, tanto obligaciones de poner los medios o de adoptar medidas para posibilitar y promover el disfrute progresivo de los mismos, como obligaciones de resultados o de asegurar el efectivo e inmediato disfrute de los mismos; en ambos casos se trata de obligaciones ciertas y concretas derivadas de derechos, y no de meras normas programáticas o de simples metas de carácter político, y los Estados deben proceder lo más expedita y rápidamente posible como lo ha consagrado el mencionado Comité.

Por otra parte, interesa resaltar que el reconocimiento de los derechos económicos, sociales y culturales, junto con el principio de la no discriminación que rige en la materia, dan lugar a que la atención se centre en los grupos más excluidos, discriminados y marginados de la sociedad. En este sentido, los derechos de esta generación constituyen herramientas jurídicas útiles para mejorar la inclusión y revertir realidades como la desnutrición y la falta de acceso al agua potable, el desempleo o la precariedad laboral, la falta de acceso a la salud, el analfabetismo y la deserción escolar, la falta de acceso a la vivienda, la falta de acceso a la tierra, los desalojos y desplazamientos forzados, la desigualdad y la pobreza, entre otras manifestaciones que atentan contra la dignidad de las personas. Desde este enfoque, la pobreza puede ser entendida como la falta de oportunidades en lo económico, en lo social y en lo cultural que impide a las personas tener una vida digna. La plena realización de estos derechos contribuye a reducir las desigualdades y las asimetrías entre los miembros de la sociedad y, por lo tanto, a hacer efectiva la igualdad real. Atento a ello, las estrategias de desarrollo y de lucha contra la pobreza que derivan de las obligaciones internacionales en materia de derechos económicos, sociales y culturales deben estar destinadas a los grupos más vulnerables, puesto que son los más desfavorecidos los titulares prioritarios de estos derechos.

Como se puede apreciar, los derechos económicos, sociales y culturales requieren para su consecución de actuaciones concertadas de los Estados con otros actores sociales en tanto que titulares de responsabilidades; poseen una especial vinculación con el derecho al desarrollo y con la cooperación internacional, y su realización está íntimamente relacionada con el objeto del presente trabajo, puesto que ésta constituye el fin de la aplicación del EBDH a los programas y proyectos de desarrollo.

Dentro de esta generación de derechos económicos, sociales y culturales se encuentran los siguientes:

- Derechos al trabajo digno, a escoger y a aceptar libremente trabajo,

a un salario equitativo e igual por igual labor, a la limitación de las horas de trabajo, al descanso, y al disfrute del tiempo libre.

- ▶ Derecho a condiciones de trabajo satisfactorias y a seguridad e higiene laboral.
- ▶ Derecho a fundar sindicatos, a afiliarse a ellos y a la huelga.
- ▶ Derecho a prestaciones de seguridad social.
- ▶ Derecho a la protección de la familia.
- ▶ Derecho a un nivel de vida adecuado que asegure la salud y el bienestar, a la alimentación, al agua potable, a la vivienda y al vestido.
- ▶ Derecho a la salud física y mental.
- ▶ Derecho a la educación primaria gratuita y obligatoria y a la enseñanza secundaria y superior generalizada y accesible.
- ▶ Derechos culturales a participar en la vida cultural, a compartir los adelantos científicos y a beneficiarse de ellos y a la protección de los intereses morales y materiales por razón de producciones científicas, literarias o artísticas.

2.1.3. DERECHOS COLECTIVOS Y DE LOS PUEBLOS O DERECHOS DE TERCERA GENERACIÓN

Como se ha indicado, los derechos humanos de tercera generación son derechos colectivos o de los pueblos que se vinculan principalmente con la solidaridad, protegen a las personas, en cuanto integrantes de colectivos o pueblos, de los excesos de los Estados —y en ocasiones de otros actores sociales— y su realización está vinculada tanto a obligaciones de respetar o de no hacer como a obligaciones de hacer por parte de éstos, obligaciones que precisan para su realización plena de una serie de

esfuerzos y cooperaciones a escala universal, tanto de los Estados entre sí como de otros actores sociales, puesto que ésta excede las propias jurisdicciones y órbitas de actuación individual de los Estados. Dentro de estos derechos que se orientan a proteger la identidad y los intereses de determinados colectivos y a mejorar los niveles de vida de los pueblos, se incluye una serie de derechos heterogéneos que afectan a la comunidad internacional en su conjunto, entre los que se encuentran desde los derechos a la libre determinación de los pueblos y al desarrollo, hasta el derecho a un medio ambiente sano.

Como se ha visto, el reconocimiento de estos derechos surge con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial, es impulsado por el auge del proceso de descolonización de las grandes potencias y el surgimiento de nuevos Estados independientes y prosigue a través de desarrollos doctrinarios hasta la fecha. Su consagración se va desarrollando de manera paulatina a través de declaraciones, convenciones, tratados y recomendaciones. Son derechos que se podrían considerar implícitos en el Preámbulo de la Declaración Universal de los Derechos Humanos del año 1948, al sostenerse aquí que “[...] los pueblos de las Naciones Unidas han reafirmado su fe en los derechos fundamentales del hombre [...] y se han declarado resueltos a promover el progreso social y a elevar el nivel de vida dentro de un concepto más amplio de libertad”. Se trata de una categoría de derechos abierta y sobre la cual a la fecha no existe consenso general respecto a su integración, y de derechos cuya formulación y extensión aún están en desarrollo. Actualmente, los derechos humanos integrantes de esta generación además de estar reconocidos, como se ha señalado, en diversos convenios y tratados internacionales, también lo están en instrumentos jurídicos regionales, y algunos de ellos en las Constituciones de los distintos Estados.

Si bien a esta categoría de derechos le son aplicables las características y principios de imposición de obligaciones (obligatoriedad) y protección legal, cabe destacar que a la fecha para muchos de ellos y en muchos ámbitos no existen mecanismos concretos para exigir su cumplimiento.

Dentro de esta generación de derechos colectivos y de los pueblos se encuentran los siguientes (entre otros según diversos autores y visiones):

- ▶ Derecho a la libre determinación de los pueblos, a elegir libremente su condición política y los medios para su desarrollo económico, social y cultural.
- ▶ Derecho al desarrollo, a participar del desarrollo económico, social, cultural y político y a disfrutar del mismo.
- ▶ Derecho al libre uso de su riqueza y sus recursos naturales.
- ▶ Derecho a la paz.
- ▶ Derecho a un medio ambiente saludable.
- ▶ Derechos de las minorías nacionales, étnicas, religiosas y lingüísticas a sus culturas, religiones y lenguas.
- ▶ Derechos de los pueblos indígenas a mantener y desarrollar sus culturas y formas de vida específicas.
- ▶ Derecho a la independencia económica y política.
- ▶ Derecho a la identidad nacional y cultural.
- ▶ Derecho a la cooperación internacional y regional.
- ▶ Derecho a la solución de problemas alimenticios, demográficos, educativos y ecológicos.
- ▶ Derecho al patrimonio común de la humanidad.
- ▶ Derecho de los trabajadores migrantes a trabajar en otros países bajo condiciones dignas y justas.

Para finalizar con el desarrollo de este apartado, cabe señalar que, si bien todas las características y los principios generales de los derechos humanos oportunamente analizados resultan aplicables a todos los derechos de las tres generaciones, las particularidades de las distintas generaciones repercuten en su tutela y, como se verá, en la aplicación del EBDH. Así, partiendo de que todos los derechos son universales, inalienables, no discriminatorios, indivisibles, interdependientes, gozan de protección legal e imponen obligaciones, las actuaciones y el carácter de las obligaciones de los Estados varía: mientras que en el contexto de los derechos de primera generación adquieren relevancia las obligaciones negativas o de no hacer (respetar o abstenerse), en el campo de las generaciones segunda y tercera priman las obligaciones positivas o de hacer (tanto de proteger, como de realizar, satisfacer o hacer efectivos). Asimismo, mientras que dentro de la primera generación de derechos los Estados pueden garantizar el efectivo goce y disfrute de éstos con mayor facilidad y autonomía respecto a otros actores sociales, lo expresado se reduce en las generaciones segunda y tercera, puesto que la actuación de los Estados debe complementarse en mayor medida con la de éstos. Como se verá en apartados posteriores, lo expresado influye no solamente en la actuación de los Estados como titulares de obligaciones, sino también en las conductas de los otros involucrados como son las personas como titulares de derechos y diversos actores sociales como titulares de responsabilidades.

2.2. La tutela de los derechos humanos: el Derecho Internacional de los Derechos Humanos

Como se ha analizado, el reconocimiento y la consagración de los derechos humanos ha sido resultado de una evolución progresiva que se ha visto reflejada en la adopción de diversos instrumentos jurídicos internacionales que conforman el denominado Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Esta rama del derecho consiste en un conjunto de declaraciones, convenciones y tratados internacionales sobre derechos humanos, que reconociendo y positivando los derechos humanos y las

libertades fundamentales de la persona humana, establecen obligaciones e incluyen la previsión de sistemas, órganos y mecanismos encargados de vigilar el cumplimiento de las normas y el respeto de los derechos allí tutelados.

Se puede afirmar que el Derecho Internacional de los Derechos Humanos cumple la función de complementar, y en ocasiones suplir, las falencias de los sistemas nacionales de protección o tutela de los derechos humanos, consagrando y tutelando mediante sus normas, sistemas, órganos y mecanismos de control derechos humanos reconocidos universalmente y marcando estándares mínimos y objetivos a alcanzar por parte de los Estados, para lo cual éstos deben adecuar sus conductas —lo que alcanza a todos los poderes y órganos de los Estados—. Lo expresado resulta consecuente con el rol de los Estados en materia de derechos humanos, al ser los principales obligados en garantizar su goce y disfrute en sus respectivos territorios en tanto que titulares de obligaciones, son sus derechos internos (Constituciones y normas nacionales) y sus órganos jurisdiccionales, los ámbitos primigenios de tutela de los derechos humanos.

A partir de lo expresado y de la lógica de las relaciones internacionales, la tutela de los derechos humanos posee tres ámbitos de actuación: nacional, vinculado a cada uno de los Estados —sistemas nacionales—; regional, vinculado a los distintos continentes —sistemas regionales—, y universal, vinculado a la actuación de las Naciones Unidas —sistema universal—. Si bien en cada uno de estos ámbitos existen normas, órganos y mecanismos específicos de tutela de los derechos humanos, caben dos aclaraciones: en el caso de las normas, las de carácter regional deben respetar los estándares mínimos obligatorios fijados por las de carácter universal, y a su vez las de carácter nacional respetar los estándares mínimos fijados por ambas. En el caso de los órganos y mecanismos de tutela, tanto los de carácter universal como los de carácter regional actúan una vez agotadas las instancias de reclamación ante los órganos nacionales y no logrado el reconocimiento de los derechos, siempre con carácter subsidiario y supletorio respecto a los ámbitos nacionales, y excluyente entre ellos —la opción por uno implica el abandono del

otro—. Los distintos sistemas aludidos conforman lo que se denomina el Sistema Internacional de Protección de los Derechos Humanos, que a su vez se ve complementado con instancias vinculadas a materias y ramas de derechos específicas: el Derecho Penal Internacional, que se ocupa de determinados tipos de violaciones de derechos humanos, como son los crímenes internacionales —genocidio y crímenes de guerra, contra la humanidad y de agresión—, y el Derecho Internacional Humanitario, que protege los derechos de las personas en escenarios de conflicto armado, tanto entre Estados como a nivel interno.

La importancia del Derecho Internacional de los Derechos Humanos para el EBDH radica en que el mismo condensa o aglutina valores, principios y normas que nutren a aquel, que debe tender a la realización de los derechos humanos tal y como están allí establecidos.

2.2.1. PRINCIPALES INSTRUMENTOS NORMATIVOS

Dentro del ámbito o Sistema Universal de Protección de los Derechos Humanos, los principales instrumentos normativos son:

- ▶ **La Carta de las Naciones Unidas (1945):** instrumento fundacional de las Naciones Unidas y rector para los Estados miembros. Sus propósitos incluyen el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, y el progreso de todos los pueblos a través del respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales de hombres y mujeres basados en el respeto de la dignidad del ser humano, a través de la cooperación internacional y de relaciones pacíficas y amistosas entre los Estados, quienes se obligan a tomar medidas, conjunta o separadamente, para la realización de éstos. Contempla un concepto moderno y evolucionado de desarrollo, aspirando a promover el progreso y el desarrollo económico y social y a elevar el nivel de vida de los pueblos dentro de un concepto amplio de libertad y una visión integradora de los derechos humanos, el desarrollo y la cooperación internacional, vinculando internacionalmente estos conceptos

por primera vez, aunque sin hacer referencia al catálogo de derechos humanos.

- ▶ **La Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948):** constituye un catálogo amplio de derechos humanos, tanto civiles y políticos como económicos, sociales y culturales, de los que destaca su universalidad y su carácter no discriminatorio. Aunque como instrumento jurídico no posee carácter vinculante en sí mismo, su contenido se considera vinculante por revestir el estatus de costumbre internacional, además de por estar actualmente recogido en prácticamente todos los ordenamientos jurídicos internos de los Estados democráticos. Su articulado consagra que toda persona tiene derecho a que se establezca un orden social e internacional en el que los derechos humanos y las libertades fundamentales se hagan plenamente efectivos, vinculando estos aspectos en el ámbito internacional.
- ▶ **El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966):** los Pactos recogen y especifican el contenido de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, establecen obligaciones concretas para los Estados que los firman respecto de los derechos tutelados y contemplan órganos y mecanismos de control de su cumplimiento (Comités). Este Pacto específico contempla derechos civiles y políticos, o de primera generación, y establece para los Estados la obligación efectiva de respetar y de garantizar los derechos humanos tutelados para las personas en sus territorios o bajo sus jurisdicciones.
- ▶ **El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966):** contempla derechos económicos, sociales y culturales, o de segunda generación, y especifica que los Estados se comprometen a adoptar medidas —económicas, técnicas y legislativas—, por todos los medios apropiados y hasta el máximo de los recursos de que dispongan, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos humanos reconocidos. Lo expresado implica reconocer y concretar la obligación de los Estados de cooperar

internacionalmente para conseguir la plena efectividad de este tipo de derechos humanos.

A estos instrumentos normativos se suman muchos otros, entre los que cabe destacar los que se enuncian a continuación, destinados a proteger a grupos o derechos humanos especialmente vulnerables:

- ▶ Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio (1948).
- ▶ Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (1965).
- ▶ Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (1979).
- ▶ Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes (1984).
- ▶ Convención de los Derechos del Niño (1989).
- ▶ Convención relativa a la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (1990).
- ▶ Convención Internacional para la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas (2006).
- ▶ Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (2006).

Además de los instrumentos normativos aludidos, por su especial relación con la vinculación entre derechos humanos y desarrollo y con el objeto de esta obra, cabe hacer mención a los siguientes:

- ▶ **La Declaración sobre el Progreso Social y el Desarrollo Social (1969):** determina por primera vez, a nivel internacional, los principios, objetivos y fundamentos que rigen el desarrollo, y establece una clara vinculación entre desarrollo y derechos humanos, al afirmar que el progreso y el desarrollo social se fundan en el respeto de la dignidad y el valor del ser humano y deben asegurar la promoción de los derechos humanos y la justicia social. Aunque no posee fuerza jurídicamente vinculante como fuente del derecho, constituye un instrumento de referencia en la temática y posee un importante valor y fuerza moral.

- ▶ **La Declaración sobre el Derecho al Desarrollo (1986):** este instrumento resulta relevante tanto porque por primera vez a nivel internacional se sitúa a la persona como sujeto central en el proceso de desarrollo, como porque constituye un punto de inflexión en la relación entre el desarrollo y los derechos humanos, puesto que estos últimos pasan a ser elementos integrantes del concepto de desarrollo. Asimismo, reconoce el derecho al desarrollo como un derecho inalienable de las personas y de los pueblos, quienes deben participar, contribuir y disfrutar de los beneficios de un desarrollo en el cual se puedan ejercer los derechos humanos, y determina la responsabilidad de la comunidad internacional, de las personas y de los Estados en el mismo, estableciendo para éstos últimos obligaciones, tanto de cooperar a fin de garantizar el respeto y la observancia de los derechos humanos, como de adoptar medidas para garantizar el derecho al desarrollo. Si bien por su naturaleza tampoco es un instrumento jurídicamente vinculante, constituye otro instrumento de referencia en la materia y establece obligaciones morales para los Estados. Su artículo 1 resulta ilustrativo y clarificador respecto a lo señalado al sostener 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”.

- **La Declaración del Milenio (2000):** aprobada por prácticamente la totalidad de los Estados del mundo (189 países), señala objetivos y compromisos en materia de desarrollo y de derechos humanos, vinculados a la erradicación de la pobreza y el hambre, a la educación primaria universal, a la igualdad entre los géneros y a la autonomía de las mujeres, a reducir la mortalidad infantil, a mejorar la salud materna, a combatir el VIH/sida, el paludismo y otras enfermedades y a garantizar el sustento del medio ambiente. Pese a haber recibido críticas vinculadas a la omisión de objetivos, a la falta de equidad de los mismos y/o a la no integración real del Enfoque de Desarrollo Humano, constituye un instrumento de referencia a nivel universal para la planificación de actuaciones de desarrollo y cooperación internacional, permitió consolidar el vínculo entre desarrollo y derechos humanos y posee tanto peso político y fuerza moral como aplicación jurídica práctica a través de instrumentos derivados de la misma.

Los principales órganos específicos de protección de los derechos humanos del sistema universal son: el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, el Consejo de Derechos Humanos y la Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos. A éstos se suman los otros órganos generales del Sistema de Naciones Unidas con competencias en materia de derechos humanos como son la OIT, la OMS o UNICEF, entre otros muchos, y diversos órganos específicos de tutela (Comités) creados por las convenciones y tratados que supervisan el cumplimiento de éstos por parte de los Estados partes: el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, el Comité de Derechos Humanos, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Comité contra la Tortura, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, el Comité de los Derechos del Niño, el Comité para la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, el Comité contra las Desapariciones Forzadas y el Comité para la Represión y Castigo del Crimen de Apartheid.

A estos instrumentos de ámbito o alcance universal, se suman otros de ámbito o alcance regional. Así, en el marco de los diversos sistemas regionales, se destacan:

- ▶ Dentro del Sistema Regional Europeo de Protección de los Derechos Humanos: el Convenio Europeo para la protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales (1950), la Carta Social Europea (1961), el Convenio Europeo para la prevención de la Tortura y de las Penas o Tratos Inhumanos o Degradantes (1987), el Convenio Marco para la Protección de las Minorías Nacionales (1995), la Carta Social Europea Revisada (1996), el Convenio Europeo sobre el Ejercicio de los Derechos del Niño (1996), los Protocolos sobre la Discriminación (2000) y sobre la Abolición de la Pena de Muerte (2002). A lo expresado, debe sumarse, por su especial vinculación y trascendencia, aunque ya para el ámbito de los países integrantes de la Unión Europea, la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (2000/2007).

El principal órgano específico de protección de los derechos humanos del sistema europeo es el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, que funciona dentro del ámbito del Consejo de Europa.

- ▶ Dentro del Sistema Regional Americano de Protección de los Derechos Humanos: la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (1948), la Convención Americana de los Derechos Humanos (1969) y sus Protocolos Adicionales sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1988) y sobre Abolición de la Pena de Muerte (1990), la Convención Interamericana para prevenir y sancionar la Tortura (1985), la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas (1994), la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la Violencia contra la Mujer (1994) y la Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas Discapacitadas (1999).

Los principales órganos específicos de protección de los derechos humanos del sistema americano son la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que funcionan dentro del ámbito de la Organización de Estados Americanos.

- Dentro del Sistema Regional Africano de Protección de los Derechos Humanos: la Carta Africana de los Derechos Humanos y de los Pueblos (1981) y su Protocolo Adicional sobre los Derechos de la Mujer en África (2003), la Carta Africana sobre los Derechos y el Bienestar de los Niños (1990) y la Carta de la Juventud Africana (2006).

Los principales órganos específicos de protección de los derechos humanos del sistema africano son la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos y la Corte Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, que funcionan dentro del ámbito de la Unión Africana.

- Fuera de estos sistemas principales, dentro del mundo árabe pueden mencionarse la Declaración Universal Islámica de Derechos Humanos (1981), la Declaración de los Derechos Humanos en el Islam (1990) y la Carta Árabe sobre los Derechos del Hombre (1994), que se dictan en el ámbito de la Liga de Estados Árabes.

Para finalizar con el desarrollo de este apartado, se considera oportuno señalar que el conocimiento del Derecho Internacional de los Derechos Humanos —esto es, de la normativa en materia de derechos humanos— se torna necesario para la aplicación de éstos en el desarrollo, no sólo porque allí se condensan los estándares mínimos y las metas a alcanzar, sino también porque un conocimiento acabado de éste contribuye a comprender la interdependencia de los derechos humanos y la necesaria integralidad del EBDH, lo que es objeto de tratamiento en apartados posteriores.

CUADRO 1. PRINCIPALES INSTRUMENTOS NORMATIVOS EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS

SISTEMA UNIVERSAL:
Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH). Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP). Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC).
SISTEMA EUROPEO:
Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (CEDH). Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (CDFUE) —Estados miembros de la UE—.
SISTEMA AMERICANO:
Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre (DADH). Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH).
SISTEMA AFRICANO:
Carta Africana sobre Derechos Humanos y de los Pueblos (CAFDHP).
SISTEMA ÁRABE —PAÍSES ÁRABES—:
Declaración Universal Islámica de Derechos Humanos (DUIDH). Declaración de los Derechos Humanos en el Islam (DDHI). Carta Árabe sobre los Derechos del Hombre (CADH).

Fuente: elaboración propia a partir de un esquema previo extraído de la Fundación Acción Pro Derechos Humanos (www.derechoshumanos.net/derechos/index.htm). Para una consulta actualizada de las convenciones y tratados internacionales de derechos humanos ratificados por los distintos Estados, véase: www.ohchr.org/SP/HRBodies/Pages/HumanRightsBodies.aspx

2.3. Exigibilidad de los derechos humanos

Tras diversas y largas luchas históricas, distintas necesidades y reclamaciones fueron reconocidas como derechos positivos a través de su consagración en textos normativos internacionales, regionales y nacionales,

dotados en cuanto tales de fuerza jurídica, reclamables por las personas como titulares de derechos ante los Estados en su carácter de titulares de obligaciones. Lo expresado se vincula con las características generales de los derechos humanos de protección legal e imposición de obligaciones, hace referencia a la exigibilidad política y jurídica de los mismos y constituye, como se verá, tanto la base de su tutela como del EBDH, para el cual las personas son sujetos de derechos facultados a reclamar el cumplimiento de los mismos por medio de mecanismos concretos, accesibles y eficaces —y no menos destinatarios de ayuda—. Desde esta perspectiva la exigibilidad fundamenta el EBDH.

En este contexto, se puede afirmar que el Sistema Internacional de Protección de los Derechos Humanos aporta tanto una importante plataforma normativa de reconocimiento y tutela de los derechos humanos como una completa estructura de tutela, por lo que el problema central del respeto de los derechos humanos no radica entonces ni en los derechos consagrados ni en su obligatoriedad ni en las instancias o mecanismos de control, sino en la voluntad política de los Estados y de sus Gobiernos para protegerlos. Voluntad política de los Estados que se manifiesta en dos grandes estadios o momentos: al manifestar sus consentimientos en obligarse por las convenciones y tratados internacionales de derechos humanos mediante la firma y la ratificación de los mismos —independientemente de las obligaciones emanadas de normas internacionales imperativas de derechos humanos y de la costumbre internacional— y al tener que garantizarlos y hacerlos efectivos mediante el cumplimiento de sus obligaciones —de respetar, de proteger y de garantizar—, en primer lugar en sus respectivos territorios, pero también fuera de los mismos con carácter extraterritorial, ya sea por actuaciones en jurisdicciones de otros Estados que puedan ponerlos en riesgo (de carácter político, policial o militar), ya sea por actuaciones que contribuyan a su promoción y a hacerlos efectivos mediante la cooperación internacional, lo que es objeto de posterior tratamiento.

Por otra parte, centrando la atención en los actores vinculados a la exigibilidad de los derechos humanos (titulares de derechos, titulares de

obligaciones y titulares de responsabilidades), y dejando aclarado que la exigibilidad es una característica aplicable a todos los derechos de las distintas generaciones y que los Estados son los principales obligados en garantizar el goce y disfrute de éstos en sus respectivos territorios en tanto que titulares de obligaciones, y que sus derechos internos (Constituciones y normas nacionales) y sus órganos jurisdiccionales son los ámbitos primigenios de tutela de los derechos humanos, la concreción de esta exigibilidad adquiere particularidades según las especificidades de los derechos en cuestión. Algunas notas pueden destacarse en torno a lo expresado:

- ▶ Como se ha analizado precedentemente, mientras que en el ámbito de los derechos de primera generación la exigibilidad se traduce principalmente para los Estados en obligaciones negativas o de no hacer, de respetar o abstenerse de afectar los derechos, en el campo de las generaciones segunda y tercera ésta se vincula en mayor medida a obligaciones positivas o de hacer, tanto de proteger como de realizar, satisfacer o hacer efectivos (facilitar y proporcionar los medios).
- ▶ Se ha hecho referencia asimismo a que mientras que en el ámbito de los derechos de primera generación la exigibilidad se manifiesta preferentemente en obligaciones de resultados concretos o de asegurar el efectivo e inmediato disfrute de los mismos, en el campo de las otras generaciones de derechos a las aludidas obligaciones deben sumarse las obligaciones de adoptar medidas para posibilitar y promover el disfrute progresivo de los mismos, aplicando para ello todos los recursos disponibles, obligaciones también inmediatas en lo atinente a la adopción de medidas progresivas. Ambos tipos de obligaciones coexisten, las exigibles de aplicación y cumplimiento inmediato (o de *justiciabilidad directa o inmediata*) y las también exigibles pero de realización progresiva (o de *justiciabilidad indirecta o mediata*).
- ▶ Por último, mientras que dentro de la primera generación de derechos los Estados pueden garantizar su efectivo goce y disfrute con mayor facilidad y autonomía respecto a otros actores sociales por el

carácter de las actuaciones a su cargo, lo expresado se reduce en las generaciones segunda y tercera, puesto que estas actuaciones deben complementarse en mayor medida con actuaciones de otros actores sociales. Como se verá en apartados posteriores, lo expresado influye no solamente en la actuación de los Estados como titulares de obligaciones, sino también en las conductas de los otros involucrados como son las personas como titulares de derechos y diversos actores sociales como titulares de responsabilidades, a partir de un abordaje holístico e integral de la realidad. Así, por ejemplo, respecto a los primeros, su rol está llamado a ser más activo en orden a contribuir a la realización de derechos económicos, sociales y culturales —tanto suyos como de sus semejantes— que en comparación con los derechos civiles y políticos o, en cuanto a los segundos, tanto las empresas como las organizaciones internacionales poseen una responsabilidad mayor para la consecución de los derechos de segunda y tercera generación que respecto a los de primera generación —siempre aclarando que a diferencia de las obligaciones dirigidas a los Estados, la responsabilidad tiene un carácter más moral relacionado a una concepción activa y dinámica de la ciudadanía y de la participación e inclusión de todos los actores sociales en la plena realización de los derechos humanos—.

2.3.1. ALCANCE DE LA EXIGIBILIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS: TERRITORIALIDAD O EXTRATERRITORIALIDAD

Si bien hasta aquí se ha hecho referencia a la obligación genérica de los Estados de respetar los derechos humanos en el ámbito de sus territorios o jurisdicciones y para sus ciudadanos y ciudadanas, y a las obligaciones específicas que de ella se derivan, existe un debate en torno al alcance de la obligatoriedad de los derechos humanos para los Estados fuera de sus territorios o jurisdicciones y de sus ciudadanos y ciudadanas, es decir, si las obligaciones de los Estados respecto a los derechos humanos se extienden a esto.

Partiendo de la constatación de que no todos los Estados se encuentran en la misma situación económica y social, del hecho de que algunos

Estados, aun habiendo asumido obligaciones respecto al respeto y a la promoción de los derechos humanos no cuentan con los recursos materiales y/o humanos suficientes para garantizar una protección efectiva, y de la necesidad e importancia de la cooperación internacional a fin de contribuir a paliar esto último, el debate se centra en si esta ayuda al desarrollo implica un acto discrecional de buena voluntad y de solidaridad entre los Estados o el cumplimiento de una obligación. En otros términos, si los denominados Estados del Norte, poseedores de un mayor índice de desarrollo humano y de una situación económica más favorable, están obligados o no a asistir a los denominados *Estados del Sur* para la consecución de los derechos económicos, sociales y culturales, directamente vinculados al derecho al desarrollo.

La cuestión expuesta ha adquirido actualidad y visibilidad a partir de la adopción por parte de la comunidad internacional de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, piedra angular tanto de las actuaciones de cooperación de muchos Estados como de las actuales estrategias de los organismos internacionales a partir del consenso universal sobre el que se asientan, y de acuerdos suscritos como consecuencia de éstos entre países donantes y receptores de cooperación que implican una cierta regulación jurídica a las relaciones de cooperación internacional y el reconocimiento implícito de obligaciones en la materia.

A fecha de hoy no existe consenso sobre la extensión y el alcance del deber de los titulares de obligaciones, puesto que las posiciones principales se dividen entre quienes niegan el carácter obligatorio de las actuaciones de cooperación internacional vinculadas principalmente a la tutela de la segunda generación de derechos (Estados del Norte) y quienes lo defienden (Estados del Sur). Si bien estos últimos se apoyan en el principio de la cooperación internacional rector del derecho internacional público, en la consagración del derecho al desarrollo y en prescripciones concretas como lo establecido por el artículo 2.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que dispone que: “Cada uno de los Estados partes en el presente pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la

cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos”, no ha sido posible llegar a un acuerdo sobre el alcance de los compromisos asumidos por los Estados.

Pese a la aludida falta de consenso sobre este tema, que trata sobre la misma obligatoriedad o no de la cooperación internacional para el desarrollo, existen indicios para afirmar que la evolución del debate continuará y que la tendencia podría ser de aproximación de las posiciones hacia cierta obligatoriedad de cooperación y asistencia en materia de derechos económicos, sociales y culturales en casos de Estados que no puedan garantizar la satisfacción de estos derechos para sus ciudadanos y ciudadanas (lo expresado se afirma a partir de compromisos asumidos por distintos Estados del Norte, de pronunciamientos públicos unilaterales, y del progresivo desarrollo de la cooperación internacional).

Esta obligatoriedad, llegado el caso, sería siempre subsidiaria de la obligación primigenia que pesa sobre los Estados en cuyos territorios se dan las vulneraciones de derechos —subsidiariedad que como se ha visto es regla en materia de tutela de los derechos humanos—, comprensiva tanto de conductas activas como pasivas a fin de evitar actuaciones que pusieran en riesgo los derechos humanos de las poblaciones de otros Estados —lo que, por ejemplo, conllevaría la obligación de aproximar en muchos casos la cooperación internacional con el comercio internacional—, y estaría sujeta en alguna medida a la existencia de medios y recursos disponibles o a la posibilidad material por parte de los Estados del Norte, a fin de salvaguardar la tutela de las personas bajo sus jurisdicciones ante escenarios de crisis económicas y sociales como las que también los afectan, esto a partir de una lectura de lo que acontece en la coyuntura actual.

Afirmada la exigibilidad de los derechos humanos y la consecuente obligación de los Estados de garantizarlos, el EBDH constituye un marco

conceptual y metodológico que, fundamentado en los principios rectores y en los instrumentos internacionales de derechos humanos, pretende desde lo operacional contribuir a la promoción, protección y efectividad de los mismos, guiando las actuaciones de desarrollo, ya sea de los Estados o de la cooperación internacional, lo que implica, como se verá a continuación, una vía no judicializada de tutela de los derechos humanos.

3.

Convergencia entre derechos humanos y desarrollo

Como es sabido, desde la década de los noventa el desarrollo ha ido entendiéndose cada vez en mayor medida como desarrollo humano. Según el Informe del PNUD de 1990 el desarrollo humano puede ser definido de la siguiente manera:

“El desarrollo humano es un proceso en el cual se amplían las oportunidades del ser humano. En principio, estas oportunidades pueden ser infinitas y cambiar con el tiempo. Sin embargo, a todos los niveles del desarrollo, las tres más esenciales son disfrutar de una vida prolongada y saludable, adquirir conocimientos y tener acceso a los recursos necesarios para lograr un nivel de vida decente. Si no se poseen estas oportunidades esenciales, muchas otras alternativas continuarán siendo inaccesibles.

Pero el desarrollo humano no termina allí. Otras oportunidades, altamente valoradas por muchas personas, van desde la libertad política, económica y social, hasta la posibilidad de ser creativo y productivo, respetarse a sí mismo y disfrutar de la garantía de derechos humanos.

El desarrollo humano tiene dos aspectos. La formación de capacidades humanas —tales como un mejor estado de salud, conocimientos y destrezas— y el uso que la gente hace de las capacidades adquiridas para el descanso, la producción o las actividades culturales, sociales y políticas. Si el desarrollo humano no consigue equilibrar estos dos aspectos, puede generarse una considerable frustración humana.

Según este concepto de desarrollo humano, es obvio que el ingreso es sólo una de las oportunidades que la gente desearía tener, aunque ciertamente muy importante. Pero la vida no sólo se reduce a eso. Por lo tanto, el desarrollo debe abarcar más que la expansión de la riqueza y los ingresos. Su objetivo central debe ser el ser humano" (Fuente: PNUD 1990: 34).

En ese mismo informe se propuso un procedimiento para la medición de ese "desarrollo humano". Tal como se indica: "Para medir y controlar el desarrollo humano el ideal sería incluir muchas variables para obtener un panorama lo más amplio posible. Sin embargo, la actual carencia de estadísticas comparables lo impide. Tampoco es totalmente deseable tal amplitud. El exceso de indicadores podría crear una imagen confusa, lo cual podría desviar a los diseñadores de políticas de las principales tendencias generales [...] Este Informe sugiere que, por el momento, la medición del desarrollo humano debe centrarse en tres elementos esenciales de la vida humana: longevidad, conocimientos y niveles decentes de vida" (Fuente: PNUD 1990: 36). Surgió, de esta manera, el famoso Índice de Desarrollo Humano (IDH). En un primer momento, ese índice valoraba "la esperanza de vida, el alfabetismo adulto y cálculos del PIB ajustados al poder adquisitivo" (Fuente: PNUD 1990:40). En el último informe del PNUD disponible (2013), se presenta un IDH que contempla las siguientes dimensiones:

- ▶ Esperanza del vida al nacer.
- ▶ Años promedio de escolaridad.

- ▶ Años esperados de escolaridad.
- ▶ Ingreso Nacional Bruto (INB) per cápita.

Aparte, se incluyen un Índice de Desigualdad de Género y un Índice de Pobreza Multidimensional. El Índice de Desigualdad de Género incorpora las variables que se indican a continuación:

- ▶ Tasa de mortalidad materna.
- ▶ Tasa de fecundidad adolescente.
- ▶ Escaños en el Parlamento (% de mujeres).
- ▶ Población con, al menos, educación secundaria completa (Mujeres/Hombres).
- ▶ Tasa de participación en la fuerza de trabajo (Mujeres/Hombres).

Por su parte, el Índice de Pobreza Multidimensional se establece a partir de los siguientes datos:

- ▶ Población en condiciones de pobreza multidimensional (incidencia e intensidad de la carencia).
- ▶ Población en riesgo de sufrir pobreza.
- ▶ Población en situación de pobreza extrema.
- ▶ Contribución de la pobreza a la carencia global (educación, salud, nivel de vida).
- ▶ Población bajo la línea de pobreza de ingresos (US\$ 1,25 al día en PPA/Línea de pobreza nacional).

La vinculación entre derechos humanos y desarrollo fue establecida de manera directa en el *Informe de Desarrollo Humano 2000*, donde se indica que: “el desarrollo humano y los derechos humanos no sólo se encuentran muy próximos sino que sus respectivos contenidos se complementan y refuerzan entre sí” (Fuente: PNUD 2000: XXX). El desarrollo humano pretende situar a las personas en el centro del proceso de desarrollo, lo que implica disponer de todas las libertades fundamentales y de las oportunidades que permitan a los seres humanos ser dueños de su propia vida. Esto converge plenamente en el plano jurídico con el reconocimiento de los derechos humanos y con la posibilidad de su pleno ejercicio por parte de todos.

El marco de los derechos humanos, una vez que éstos han sido reconocidos en el ordenamiento jurídico internacional o nacional, proporciona a las personas la capacidad de plantear o exigir que se respete su contenido, lo cual otorga a sus titulares mayor peso y capacidad de acción que si sólo solicitaran o reivindicaran la cobertura de sus necesidades.

Por otra parte, dicho marco jurídico trae consigo que ciertos actores, básicamente los Estados, es decir, las Administraciones públicas en cada caso competentes, tienen el deber de trabajar a favor del desarrollo al tener la obligación de respetar los derechos y cumplir con las obligaciones que forman parte del ordenamiento jurídico.

Por todo ello, interpretar los procesos de desarrollo y de lucha contra la pobreza desde la perspectiva de los derechos humanos resulta especialmente adecuado ya que la pobreza implica una violación de los derechos humanos básicos, a la par que en la medida en que éstos alcancen su realización se combate directamente la pobreza.

Hay un consenso cada vez más generalizado en el hecho de que la pobreza “no es sólo la falta de bienes y oportunidades materiales sino la falta de poder efectivo, la exclusión, la situación de miedo y violencia, la falta de identidad cultural, de capacidad de organización y de capacidad para vivir con respeto y dignidad” (Fuente: Oficina del Alto Comisio-

nado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos 2006: 9). Por ello, puede afirmarse de modo certero que las violaciones de los derechos humanos son tanto causa como consecuencia de la pobreza.

Tener en cuenta los derechos humanos en las tareas de desarrollo supone incorporar una determinada perspectiva que enriquece las dimensiones en que dichas tareas se llevan a cabo. Entre estas dimensiones destacaríamos en especial la incidencia de los derechos humanos en el rol de los beneficiarios, su incidencia en el crecimiento económico y su incidencia en el buen gobierno.

A la luz de los derechos humanos, los beneficiarios del desarrollo son también sujetos de derechos, por lo que esta perspectiva lleva a considerarlos ciudadanos plenos a todos los efectos, y la ciudadanía, así considerada, trae consigo también deberes y responsabilidades de los mismos sujetos de derechos. Hay que poner de relieve que la conciencia de ciudadanía, con todo lo que conlleva, exige una posición activa y responsable de los ciudadanos convertidos plenamente en sujeto político y en centro de derechos y obligaciones. Esto exige a los ciudadanos una posición proactiva, y no meramente reivindicativa, para contribuir a crear las condiciones materiales que hagan posible dotar de contenido real a sus derechos, especialmente en lo que respecta a los derechos económicos, sociales y culturales, ya que el disfrute de éstos depende también en parte de la acción de sus titulares.

En cuanto al crecimiento económico, es obvio que éste por sí solo, sin equidad e integración social, no tendría apenas incidencia en la reducción de la pobreza tal como la hemos considerado. El crecimiento económico, como tantas veces se ha dicho, es un medio necesario pero no suficiente para el desarrollo. Como mantiene Naciones Unidas “para que el crecimiento económico conduzca a la realización de los derechos humanos toda estrategia de crecimiento debe formar parte de un conjunto amplio de políticas e instituciones conscientemente diseñadas para convertir los recursos en derechos” (Fuente: Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos 2006:10).

Ahora bien, hay que tener siempre presente que cuando existen legítimas limitaciones de recursos, algunos derechos económicos, sociales y culturales sólo pueden materializarse de forma gradual. De ahí la indudable relevancia del crecimiento económico, puesto que podrá proporcionar los recursos necesarios para conseguir dotar de contenido real a esos derechos.

Y eso nos lleva a la dimensión de buen gobierno. No se concibe una adecuada gobernanza sin el respeto a los derechos humanos y éstos no resultarían plenamente reconocidos y respetados sin democracia y buen gobierno. Ambos se refuerzan mutuamente en torno a la idea central de ciudadanía a la que hemos hecho referencia en párrafos anteriores.

Según la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos: “los derechos humanos fortalecen los marcos de buena gobernanza y exigen lo siguiente: ir más allá de la ratificación de los tratados de derechos humanos; integrar efectivamente los derechos humanos en la legislación y en la política y en la práctica del Estado; establecer la justicia social como finalidad del Estado de derecho y entender que la credibilidad de la democracia depende de la efectividad de su respuesta a las demandas políticas, sociales y económicas de la población” (Fuente: Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos 2006: 19).

Y podríamos preguntarnos, esta convergencia a la que nos venimos refiriendo, ¿cómo se ha ido incorporando en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)? Más allá de la terminología utilizada, el marco normativo de la Declaración del Milenio incorpora implícitamente una concepción del desarrollo basada en los derechos, entendidos como derechos que han de ser efectivamente realizados. En ese sentido, puede afirmarse que los derechos humanos y los ODM también convergen claramente y especialmente en lo relativo a los derechos económicos y sociales.

**TABLA 1. RELACIÓN ENTRE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO
Y LOS DERECHOS HUMANOS**

Objetivo 1: Erradicar el hambre y la pobreza	Derecho a la alimentación y al trabajo
Objetivo 2: Lograr la educación primaria universal	Derecho a la educación
Objetivo 3: Promover la equidad de género y el empoderamiento de las mujeres	Derecho a la igualdad
Objetivo 4: Reducir la mortalidad infantil	Derecho a la vida
Objetivo 5: Mejorar la salud materna	Derecho a la salud
Objetivo 6: Combatir el VIH/SIDA, malaria y otras enfermedades	Derecho a la salud
Objetivo 7: Asegurar la sostenibilidad medioambiental	Derecho al agua y saneamiento, derecho a la vivienda
Objetivo 8: Desarrollar una asociación global para el desarrollo	Derecho al desarrollo (derechos económicos, sociales y culturales)

Fuente: Fernández Aller, C.: Incorporación del enfoque de derechos humanos en la cooperación al desarrollo. Curso CIDEAL, Sevilla, julio 2013.

Sería oportunamente coherente que en la agenda post 2015 que se está configurando, los derechos humanos llegaran a constituir, de forma expresa, uno de los puntos focales de su contenido, incluyendo mecanismos de comprobación de su realización efectiva.

Y creemos que, concretamente, el EBDH se vería especialmente reforzado si se incorporaran en esta nueva agenda determinados estándares

universales de derechos humanos, con metas concretas para determinar su grado de realización.

Y esto nos lleva, para concluir este epígrafe, al concepto de derecho al desarrollo, un concepto diferenciado ya que se trata de un derecho específico, dentro de los llamados derechos de tercera generación, pero que se encuentra directamente vinculado con todo lo anteriormente mencionado.

El derecho al desarrollo puede ser considerado como “Un derecho humano inalienable, en virtud del cual todos los seres humanos 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, así como para contribuir a ese desarrollo y disfrutar de él” (Declaración del Derecho al Desarrollo, artículo 1.1).

Se trata de “un derecho de síntesis y polifacético con cuya protección se aseguraría también la protección del resto de los derechos humanos” (Oliva, D. 2011), ya que “el derecho al desarrollo está estrechamente vinculado a los derechos civiles y políticos y a los derechos económicos, sociales y culturales y exige el cumplimiento en el plano nacional de las obligaciones jurídicamente vinculadas ya establecidas en los dos pactos internacionales de derechos humanos”¹.

1. *Derechos económicos, sociales y culturales: documento de exposición de conceptos sobre el derecho al desarrollo preparado por la Sra. Florizelle O'Connor. E/CN.4/Sub.2/2005/23, 24 de junio de 2005, p. 4.*

4.

Características del enfoque basado en derechos humanos

En este capítulo vamos a intentar clarificar en qué consiste el enfoque basado en derechos humanos (EBDH), analizando los principales rasgos que lo definen, así como sus diferencias con otros enfoques de trabajo que se han utilizado tradicionalmente en la cooperación internacional.

4.1. Elementos para una definición del enfoque basado en derechos humanos

Según la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, el EBDH “es un marco conceptual para el proceso de desarrollo humano que desde el punto de vista normativo está basado en las normas internacionales de derechos humanos y desde el punto de vista operacional está orientado a la promoción y la protección de los derechos humanos. Su propósito es analizar las desigualdades que se encuentran en el centro de los problemas de desarrollo y corregir las prácticas discriminatorias y el injusto reparto del poder que obstaculizan el progreso en materia de desarrollo. Desde la perspectiva de los derechos

humanos, la caridad por sí sola no es suficiente. En un enfoque de derechos humanos, los planes, las políticas y los procesos de desarrollo están anclados en un sistema de derechos y de los correspondientes deberes establecidos por el derecho internacional. Ello contribuye a promover la sostenibilidad de la labor de desarrollo, potenciar la capacidad de acción efectiva de la población, especialmente de los grupos más marginados, para participar en la formulación de políticas, y hacer responsables a los que tienen la obligación de actuar" (Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos 2006: 15).

En ese mismo documento se reconoce que, "aunque no existe una receta universal para el enfoque basado en derechos humanos", se ha acordado en Naciones Unidas una serie de atributos fundamentales. Se trata de los siguientes:

- ▶ Cuando se formulen las políticas y los programas de desarrollo, el objetivo principal deberá ser la realización de los derechos humanos.
- ▶ Un enfoque basado en los derechos humanos identifica a los titulares de derechos y aquello a lo que tienen derecho, y a los correspondientes titulares de deberes y las obligaciones que les incumben, y procura fortalecer la capacidad de los titulares de derechos para reivindicar éstos y de los titulares de deberes para cumplir sus obligaciones.
- ▶ Los principios y las normas contenidos en los tratados internacionales de derechos humanos deben orientar toda la labor de cooperación y programación del desarrollo en todos los sectores y en todas las fases del proceso de programación.

Fuente: Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos 2006: 15-16.

El EBDH constituye en la actualidad una de las orientaciones "renovadoras" de la cooperación para el desarrollo que pretenden contribuir a mejorar la calidad de la ayuda. De manera progresiva, una gran parte

de las organizaciones de cooperación internacional, públicas y privadas, bilaterales y multilaterales, han ido incorporando, en mayor o menor medida, algunos de los contenidos de este enfoque, aunque los avances resultan todavía muy variados. Podemos indicar que el “núcleo duro” de esta tendencia se localiza en los organismos de Naciones Unidas y en algunas agencias de cooperación de los países escandinavos, donde de manera más decidida se ha impulsado la completa adopción de esta modalidad de trabajo.

El EBDH facilita una visión estratégica de los procesos de desarrollo (logro de estándares universales y de principios orientadores que se encuentran definidos en tratados internacionales) y, también, un conjunto de recomendaciones operativas que resultan más difíciles de determinar. El EBDH puede ser visto como una de las “columnas vertebrales” que articulan la estrategia principal de la cooperación internacional para el desarrollo, en el sentido en que ésta debe contribuir básicamente al cumplimiento de los derechos internacionalmente reconocidos. Aunque existen otros criterios complementarios, el EBDH constituye la guía central que puede contribuir a ordenar la actuación de la cooperación internacional.

Asumiendo que los principios de derechos humanos deben orientar toda la planificación de la cooperación internacional —desde los análisis preliminares hasta la determinación de metas y resultados, la propia ejecución y los ejercicios de evaluación—, hay que recordar que los principios más reiteradamente puestos de manifiesto en los acuerdos internacionales, y de mayor relevancia a efectos del EBDH, son los que se enumeran a continuación:

- **Universalidad e inalienabilidad.** Todas las personas en todos los lugares tienen los mismos derechos y no pueden renunciar a ellos. Tal como se afirma en el artículo 1 de la Declaración Universal de Derechos Humanos: “Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos”.

- ▶ **Indivisibilidad.** Los derechos humanos no se prestan a división. Todos hacen referencia a la dignidad de la persona, sean del carácter que sean.
- ▶ **Interdependencia e interrelación.** Normalmente los derechos se encuentran relacionados y la realización de un derecho es consecuencia, a menudo, de la realización de otros.
- ▶ **Igualdad y no discriminación.** Todas las personas deben gozar de sus derechos humanos sin ningún tipo de discriminación.
- ▶ **Participación e inclusión.** Todas las personas tienen derecho a una participación activa y libre en los procesos de desarrollo que deben contribuir a garantizar el cumplimiento de los derechos que tienen reconocidos.
- ▶ **Rendición de cuentas.** Los Estados y otros titulares de deberes deben rendir cuentas sobre las iniciativas puestas en marcha para garantizar los derechos que las personas tienen reconocidos.

A estos principios claros y establecidos, algunos autores incorporan el siguiente:

- ▶ **Progresividad.** Normalmente la plena realización de todos los derechos humanos reconocidos no puede ser garantizada en el mismo momento para todas las personas, pero es preciso poner en marcha estrategias que permitan que esos derechos puedan ser efectivamente disfrutados por todas las personas.

Sin ánimo de exhaustividad, puede indicarse que los principales tratados internacionales en materia de derechos humanos que resultan muy significativos para el EBDH son los siguientes:

TABLA 2. LOS OCHO TRATADOS INTERNACIONALES BÁSICOS EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS

TRATADO	FECHA DE ADOPCIÓN	ESTADOS PARTE	ÓRGANO DE VIGILANCIA
Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial	1965	173	Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial
Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos	1966	162	Comité de Derechos Humanos
Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales	1966	159	Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer	1979	185	Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer
Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles o Degradantes	1984	145	Comité contra la Tortura
Convención sobre los Derechos del Niño	1989	193	Comité de los Derechos del Niño
Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familias	1990	39	- Comité de los Derechos de los Trabajadores Migrantes - Comité para la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores y sus Familias
Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad	2006	25	Comité de Derechos de las Personas con Discapacidad

Fuente: Chacón Ormazabal, A.; Oskoz Barbero, J. y García Izquierdo, B. 2009: 22.

Las características más significativas, por tanto, de un enfoque que pretenda incorporar los derechos humanos en todas las estrategias de la cooperación internacional serían las que se relacionan a continuación:

- ▶ El centro se sitúa en las personas, como **titulares de derechos**.
- ▶ Se trata de impulsar **procesos participativos** para que los sujetos de derechos conozcan, reclamen y contribuyan a garantizar su pleno ejercicio y para que los sujetos de responsabilidad dispongan de los recursos y capacidades suficientes para asumir sus obligaciones.
- ▶ Los **principios básicos de los derechos humanos** constituyen una guía básica para orientar la planificación de las estrategias de cooperación.
- ▶ El EBDH promueve un **enfoque holístico**, no sectorial.
- ▶ Vigilancia para que los **titulares de derechos** tengan capacidades para reclamarlos y para que los **titulares de deberes** cumplan con sus obligaciones.
- ▶ **Transparencia y rendición de cuentas**.

Los organismos de Naciones Unidas identifican algunas buenas prácticas de programación que consideran indispensables en un enfoque basado en los derechos humanos. Se trata de las siguientes:

1. Se reconoce a la población como agente activo en su propio desarrollo y no como un receptor pasivo de bienes y servicios.
2. La participación es tanto un medio como un fin.
3. Las estrategias potencian la capacidad de acción y no al contrario.
4. Se vigilan y evalúan tanto los resultados como los procesos.

5. El análisis incluye a todos los interesados directos.
6. Los programas se centran en los grupos marginados, desfavorecidos y excluidos.
7. El proceso de desarrollo es asumido por el nivel local.
8. Los programas tienen por objeto reducir la disparidad.
9. Se utilizan de modo sinérgico los enfoques tanto ascendentes como descendentes.
10. Se utiliza el análisis de situaciones para determinar las causas inmediatas, subyacentes y básicas de los problemas de desarrollo.
11. En la programación son importantes los objetivos y las metas mensurables.
12. Se establecen y sostienen alianzas estratégicas.
13. Los programas apoyan la rendición de cuentas a todos los interesados directos.

Fuente: Hacia un entendimiento común entre los organismos de las Naciones Unidas. *Segundo Seminario Interinstitucional, Stamford, Estados Unidos de América, mayo de 2003.*

Teniendo presente todo lo anterior, es importante tener en cuenta algunas consideraciones sobre la efectiva incorporación del EBDH en la cooperación internacional. Se trata de las siguientes:

- El EBDH puede y debe ser incorporado en todos los instrumentos de la cooperación para el desarrollo, tanto en los niveles estratégicos como operativos.

- ▶ Existen algunas iniciativas interesantes para promover la utilización del EBDH en la gestión de proyectos, programas y planes de desarrollo, pero no se dispone de un procedimiento universalmente asumido que facilite su aplicación.
- ▶ Es preciso también asegurar la incorporación del EBDH en otros instrumentos de la cooperación para el desarrollo, sobre todo en la ayuda programática (apoyos sectoriales, apoyos presupuestarios, etc.).

4.2. Del enfoque de necesidades al enfoque de derechos

Tradicionalmente, la cooperación internacional se ha basado, para la determinación de sus estrategias e iniciativas, en un enfoque que podemos denominar, de manera genérica, como de necesidades, vulnerabilidades o problemas.

Las diferentes intervenciones se definían a través de la identificación de toda una serie de carencias físicas y/o de capacidades que los esfuerzos de la cooperación pretendían mitigar, incrementando así las potencialidades y los recursos de las personas y los colectivos receptores de la ayuda. Se ha intentado establecer jerarquías dentro de las necesidades identificadas (“necesidades básicas”, “necesidades sentidas”, “necesidades primarias y secundarias”, “necesidades naturales”, “necesidades individuales o sociales”, “necesidades económicas”, etc.). Una de las clasificaciones de necesidades más conocida es la establecida por el psicólogo estadounidense Abraham Maslow, quien las clasifica de la siguiente manera:

FIGURA 2. CLASIFICACIÓN DE LAS NECESIDADES SEGÚN ABRAHAM MASLOW

De todas formas, ninguna de esas clasificaciones ha sido universalmente aceptada, ya que no ha quedado clara su utilidad a la hora de establecer una priorización efectiva del tipo de acciones que debían ser llevadas a cabo, por lo que una vez identificadas algunas necesidades, la definición de las estrategias de la cooperación ha tendido a realizarse en base a las prioridades políticas y temáticas de los distintos socios implicados y, también, en algunos casos no tan generalizados como habría sido deseable, de los propios beneficiarios.

En la cooperación internacional pueden identificarse algunos otros enfoques de trabajo que, de alguna manera, han venido a complementar al clásico enfoque de necesidades y que han servido para intentar sistematizar los modos de interpretación de la realidad y la definición de estrategias de cambio planificado.

Resulta imposible efectuar aquí un recorrido por los rasgos y las características de todos esos enfoques, pero el siguiente cuadro muestra un rápido repaso a algunas de las principales propuestas que han ordena-

do el trabajo de las organizaciones de cooperación durante los últimos tiempos:

TABLA 3. ENFOQUES UTILIZADOS EN LA COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO

ENFOQUE BASADO EN	CARACTERÍSTICAS	COMENTARIOS
Problemas	▶ Más general. Valora sólo situaciones “negativas”. ▶ Más intemporal. ▶ Permite el análisis causal. ▶ Árbol de problemas del EML.	▶ Introduce cierto sesgo en los elementos negativos. ▶ Facilita plantear objetivos. ▶ Permite la participación de los beneficiarios.
Necesidades	▶ Más puntual. ▶ “Fácil” en cuanto a necesidades biológicas, complejo en otras. ▶ Estático.	▶ Tiene cierto sesgo “ideológico”. ▶ Esfera u otros tratan de objetivarlo. ▶ Riesgos de medida “apresurada” tipo <i>checking list</i> o lista de comprobación. ▶ 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: políticas, culturales, etc. ▶ Participación posible.

Vulnerabilidades/ capacidades	▸ Análisis más rico y complejo. ▸ Multifacético. ▸ Estructural y causal. ▸ Dinámico. Factor tiempo.	▸ Si se hace sobre capacidades también corrige riesgos “negativistas” de basarlo todo en problemas o vulnerabilidades. ▸ Participación consustancial.
Derechos	▸ Establece “normas”, estándares a alcanzar previamente definidos.	▸ Compatible con el resto de los enfoques. ▸ Difícil de convertir en criterios operativos. ▸ Confuso en grandes crisis.
Prioridades	▸ ¿En base a qué?: cantidad, gravedad...	▸ Complementario al resto de los enfoques.

Fuente: Rey Marcos, F. y Urgoiti, A., 2005, tomo II: 13.

Celia Fernández Aller, basándose en Kirkeman y Martin (2007), señala las principales diferencias que, a su juicio, pueden establecerse entre los enfoques desde la caridad, de necesidades y basado en derechos. Esas diferencias aparecen sistematizadas en la siguiente tabla:

TABLA 4. DIFERENCIAS ENTRE LOS ENFOQUES DESDE LA CARIDAD, DE NECESIDADES Y BASADO EN DERECHOS

ENFOQUE DESDE LA CARIDAD	ENFOQUE DE NECESIDADES	ENFOQUE BASADO EN DERECHOS
Se centra en el resultado.	Se centra en el resultado.	Se centra en el proceso.
Pone el énfasis en aumentar la caridad.	Pone el énfasis en la satisfacción de necesidades.	Pone el énfasis en la realización de derechos.
Reconoce responsabilidad moral de los ricos hacia los pobres.	Reconoce las necesidades como reclamos válidos.	Reconoce los derechos humanos individuales y colectivos como reclamos ante los titulares de obligaciones.
Los individuos se reconocen como víctimas.	Los individuos son objeto de las intervenciones de desarrollo.	Los individuos y grupos son empoderados para reclamar sus derechos.
Los individuos merecen asistencia.	Los individuos merecen asistencia.	Los individuos tienen derecho a la asistencia.
Se centra en la existencia de problemas.	Se centra en las causas inmediatas de los problemas.	Se centra en las causas estructurales de los problemas y sus manifestaciones.

Fuente: Fernández Aller, C. (coord.) 2009: 59.

Los defensores del EBDH indican cómo esta orientación supone una ventaja clara con respecto a modelos anteriores. La tabla que incluimos a continuación, proveniente de Save the Children, pretende mostrar las —a su juicio— diferencias fundamentales entre el enfoque de necesidades y el enfoque de derechos aplicado en este caso al ámbito de la infancia:

TABLA 5. PRINCIPALES RASGOS DE LOS ENFOQUES DE NECESIDADES Y DE DERECHOS

CARACTERÍSTICAS DESDE UN ENFOQUE DE NECESIDADES	CARACTERÍSTICAS DESDE UN ENFOQUE DE DERECHOS
▶ Transitorio. ▶ Espontáneo. ▶ Asistencialista. ▶ Niño objeto de tutela. ▶ Demandas. ▶ Atención de lo urgente. ▶ Caridad. ▶ Coyuntural. ▶ Buena voluntad. ▶ De corto plazo. ▶ Vuelve invisible al niño. ▶ Puntual. ▶ Paternalista.	▶ Permanente. ▶ Universal. ▶ Exigible. ▶ Participativo. ▶ Reconoce al niño sujeto de derechos. ▶ Cambio en las relaciones que generan violación de los derechos del niño. ▶ Educar, compartir, discutir. ▶ Obligatorio. ▶ Sostenible. ▶ De largo plazo. ▶ Inherente, preventivo, dinámico y evoluciona. ▶ Señala responsables. ▶ Irrenunciable. ▶ Integral. ▶ Tiene respaldo legal y jurídico. ▶ No discrimina. ▶ Reconoce habilidades y capacidades. ▶ Promueve el desarrollo.

Fuente: Save the Children Suecia 2004: 24.

La organización suiza FASTENOPFER, que ha trabajado de manera sistemática intentando aplicar el EBDH en todas sus intervenciones identifica, por su parte, las siguientes debilidades y fortalezas en este modelo de trabajo:

TABLA 6. FORTALEZAS Y DEBILIDADES DEL ENFOQUE BASADO EN DERECHOS HUMANOS

PRINCIPALES FORTALEZAS DEL EBDH	PRINCIPALES DEBILIDADES DEL EBDH
▶ El EBDH, tomando su referencia en un marco jurídico y normativo, aporta al trabajo de desarrollo mayor objetividad y con ello posibilita una argumentación más racional para el desarrollo. ▶ Con el EBDH los procesos de desarrollo se acercan más a las personas. Partiendo de su derecho, las personas afectadas perciben estos procesos más como procesos propios y no tanto como modelos concebidos de fuera. Sobre la base de una relación de derecho es más fácil alcanzar un consenso entre copartes del Norte y del Sur, así como entre los titulares de derechos y los titulares de deberes, ya que esta referencia común lleva a mayor comprensión y aceptación mutua. ▶ La referencia a un sistema jurídico a través del EBDH lleva menor implicación política en las negociaciones sobre el desarrollo y con ello también mayor transparencia.	▶ A pesar de la pretensión holística de los derechos humanos, los diferentes artículos están redactados a menudo de manera vaga, dejando un margen de interpretación y de aplicación. El EBDH no ofrece ningún plan detallado operacional para el trabajo de cooperación al desarrollo. Cómo se debe realizar el desarrollo no se define mediante un EBDH. ▶ La vaguedad de la redacción de los derechos humanos deja huecos (especialmente en el campo de los derechos humanos económicos, sociales y culturales), de manera que la deducción de ciertos “derechos” queda sujeta a interpretación. Al argumentar de manera jurídica, uno se mueve a lo mejor en un terreno inseguro, porque es interpretable. En casos jurídicamente controvertidos, posiblemente sea más útil una petición fundamentada política o éticamente.

2. Los principios PANEL son los siguientes: PARTICIPACIÓN (Participation), RESPONSABILIDAD (Accountability), NO DISCRIMINACIÓN (Non discrimination), EMPODERAMIENTO (Empowerment) y REFERENCIA A ESTÁNDARES DE DERECHOS HUMANOS, REALIZACIÓN PROGRESIVA DE DERECHOS Y NO RETROCESO (Linkagesto HR-Standards).

- | | |
|--|---|
| <ul style="list-style-type: none">▶ Al aplicar los principios PANEL² se incluye consecuentemente a los grupos marginados y vulnerables. Esta inclusión conduce a otro sentido de responsabilidad y a una autoconciencia fortalecida de los titulares de derechos y con ello también a una mayor sostenibilidad en los procesos.▶ La referencia sistemática a los derechos puede ser una manera de reducir conflictos.▶ El lenguaje de derechos humanos del EBDH también puede ser una ventaja para una organización donante en su propio contexto, tanto en lo que concierne a la justificación del trabajo, como en las campañas y en la búsqueda de fondos. | <ul style="list-style-type: none">▶ A pesar de esta vaguedad, los derechos humanos son declarados como derechos absolutos: el derecho legal existe para todas las personas y eso a partir de la entrada en vigor del respectivo convenio internacional. Este derecho absoluto contradice el desarrollo progresivo en el trabajo concreto. Cada implementación operacional obliga a definir prioridades y con ello a definir etapas en el tiempo para alcanzar los objetivos.▶ La referencia a los derechos y a un sistema legal quizás no sea vista en todos los casos positivamente por los titulares de derechos. Posiblemente los sistemas de derecho han sido percibidos como instrumentos de opresión en las manos de las clases dominantes o están en contradicción con los derechos comunales tradicionales, de manera que son necesarias otras estrategias, diferentes a la referencia rígida a un sistema jurídico abstracto, para fortalecer por ejemplo a grupos marginales.▶ La referencia a los derechos humanos y, sobre todo, a la exigibilidad de estos derechos, puede estar en contradicción con los esfuerzos de fomentar la paz en un contexto conflictivo. |
|--|---|

PRINCIPALES FORTALEZAS DEL EBDH	PRINCIPALES DEBILIDADES DEL EBDH
	▶ Los derechos humanos o se cumplen o no, y no se dejan controlar, tal como ocurre en el caso de los procesos de desarrollo, con indicadores sobre el estado de su implementación. El cumplimiento de un derecho queda además sujeto a la interpretación. Por lo tanto, una declaración cuantitativa sobre el grado de cumplimiento de un derecho determinado no tiene sentido.

Fuente: FASTENOPFER 2006: 8-9.

Por nuestra parte, más que entrar a comentar estas clasificaciones, creemos que resulta interesante señalar que el EBDH constituye una aportación importante a los modos de trabajo de la cooperación internacional y que incorpora novedades relevantes, como las que describimos a continuación:

- ▶ El EBDH vincula el proceso de desarrollo con la plena realización de los derechos humanos. De manera explícita avanza hacia una nueva definición de la pobreza como denegación de derechos.
- ▶ Este enfoque refuerza los objetivos de la cooperación al relacionarlos con derechos reconocidos y ratificados por los propios Estados. Los objetivos de desarrollo se convierten así en avances reconocidos en el disfrute de derechos universales. Tiende, de esa manera, a reducir la discrecionalidad y el voluntarismo de la ayuda, indicando que se trata del cumplimiento de obligaciones asumidas por los Estados a través de la firma de tratados internacionales.
- ▶ Incorpora los principios en los que se fundamentan los derechos humanos a la propia práctica de la cooperación internacional. Aunque muchos de esos principios constituían ya guías para la acción asumi-

das por la mayoría de las organizaciones de cooperación, su refuerzo resulta claramente útil.

- ▶ Indica que en relación a cualquier objetivo/derecho deben identificarse unos sujetos de derecho y también unos sujetos de deberes, y que ambos deben encontrarse involucrados en su logro. Los primeros deben conocer, reclamar y contribuir al cumplimiento de sus derechos y los segundos deben disponer de las capacidades y recursos suficientes para cumplir con las obligaciones que han asumido.
- ▶ Promueve intervenciones holísticas que, cuando menos, incorporan componentes que inciden en los sujetos de derechos y en los sujetos de deberes, ya que el cumplimiento de cualquier derecho sólo puede ser garantizado cuando estos dos actores actúan de manera coordinada.
- ▶ Refuerza la transparencia y la rendición de cuentas, en la medida en que las iniciativas de la cooperación se insertan en procesos que tienen a garantizar el efectivo disfrute de derechos reconocidos.
- ▶ Las orientaciones generales del EBDH pueden ser una guía muy importante a la hora de establecer procedimientos de gestión de los proyectos, programas y planes de desarrollo, aunque hay que reconocer que hasta ahora no existe una metodología consensuada que facilite la incorporación de esos principios a la práctica cotidiana.

¿QUÉ VALOR AÑADE AL DESARROLLO EL ENFOQUE BASADO EN LOS DERECHOS HUMANOS?

Hay dos argumentos principales a favor del enfoque basado en los derechos humanos: a) el argumento intrínseco, que reconoce que el enfoque basado en los derechos humanos es lo correcto desde el punto de vista moral o jurídico; y b) el argumento instrumental, que reconoce que un enfoque basado en los derechos humanos conduce a resultados mejores y más sostenibles en materia de desarrollo humano. En la práctica, la razón para aplicar un enfoque basado en los derechos humanos suele ser una mezcla de ambos argumentos.

Fuente: Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos 2006: 16.

4.3. El enfoque basado en derechos humanos y la perspectiva de género

Existe una clara complementariedad entre el EBDH y el enfoque de género. De hecho, plantean visiones que se refuerzan mutuamente. En la “Estrategia de género en desarrollo de la cooperación española” se realiza un repaso rápido a la evolución del enfoque de género dentro de las políticas de desarrollo, presentando la siguiente tabla:

TABLA 7. ENFOQUES DE GÉNERO EN LAS POLÍTICAS PARA EL DESARROLLO

ENFOQUE DE GÉNERO EN EL DESARROLLO	Considerando que la evolución de los diferentes enfoques MED, o de Mujer en el Desarrollo, ha hecho posible el reconocimiento y evolución de la presencia de las mujeres en las actuaciones de desarrollo, hasta alcanzar el enfoque GED, incluimos en el anexo V un análisis de los diferentes enfoques desde el MED al GED, a modo de referencia histórica e instrumento de identificación de las prácticas de desarrollo. El enfoque GED busca superar algunas limitaciones de los enfoques MED, que todavía reproducen estereotipados roles tradicionales de las mujeres y los hombres, y recargan sus esfuerzos vitales, sin cambiar sus condiciones estratégicas y políticas. Es reconocido por las organizaciones feministas y por la ONU como el enfoque más efectivo para favorecer la igualdad y la equidad de género en las acciones de desarrollo. Pone énfasis en analizar las relaciones de género como relaciones desiguales de poder entre hombres y mujeres, que perpetúan la pobreza, las desigualdades, la diferente distribución de espacios y riquezas y el crecimiento económico insostenible en el mundo, en detrimento de la participación de las mujeres en la toma de decisiones. Considera la diversidad de formas de ser mujeres y hombres en sus distintas realidades y toma en cuenta los intereses prácticos y estratégicos de las mujeres para su integración, mediante procesos de empoderamiento que transformen de manera justa los poderes que ejercen hombres y mujeres.
ENFOQUE GED POST-BEIJING MÁS EVOLUCIONADO	La Conferencia de Pekín enriquece con sus planteamientos los contenidos del enfoque GED, incorporando nuevos elementos y reforzando otros: 1. Retoma del debate mundial el nuevo paradigma de desarrollo humano sostenible, explicitando el enfoque de género; reconoce los DDHH de las mujeres y los DSR como derechos humanos. 2. Promueve la necesidad de interrelacionar múltiples disciplinas en el proceso de desarrollo y para la igualdad. 3. Plantea acciones para todos los actores, promoviendo un amplio consenso y compromiso mundial sin precedentes. 4. Refuerza la necesidad de combinar la doble vía de: empoderamiento y <i>mainstreaming</i> de género o transversalidad.

**ENFOQUE
GEDEA =
GED +
LECCIONES
APRENDIDAS
+ EFECTIVI-
DAD DE LA
AYUDA**

A partir de 2005, con la revisión de los 10 años de aplicación de la Plataforma de Beijing, los 5 de los ODM y la aparición de la Declaración de París, se abre un nuevo marco de evolución y enriquecimiento del enfoque. A partir de las reflexiones realizadas en el seno de las reuniones anuales de las expertas de género de los países miembros del GENDERNET del CAD/OCDE, se concluye que la igualdad de género ha de adaptarse a un nuevo marco de aplicación para obtener mejores resultados para el desarrollo, adoptando las nuevas modalidades de ayuda, y a la nueva agenda de asociación internacional para el desarrollo, y por tanto, ha de aplicar los principios de la eficacia de la ayuda, integrarse en los nuevos instrumentos, y en las nuevas arquitecturas de desarrollo. En España, esta adaptación se dará al mismo tiempo que se refuerza Género en Desarrollo (GED) y Efectividad de la Ayuda (EA) en los instrumentos tradicionales, y que se produce la reforma de la Cooperación Española en su conjunto, en la política de estado para el desarrollo.

GEDEA combina el contenido del enfoque GED, adaptado y mejorado por más de 10 años de aplicación en la Plataforma de Beijing y la definición de nuevas temáticas prioritarias para la igualdad de género en el actual contexto internacional, con un enfoque operativo definido por la Declaración de París para obtener una mayor efectividad en los resultados de la ayuda para el desarrollo. Propone una reflexión y reubicación de todas las organizaciones de mujeres y feministas (gubernamentales, no gubernamentales e internacionales) en una nueva alianza y asociación para el desarrollo también en los temas de igualdad y de género.

ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS DE LAS MUJERES COMO FORMA DE LUCHAR CONTRA LA POBREZA	Se recupera en la Estrategia el enfoque de DDHH de las mujeres, retomando el mandato de la Declaración Universal de los DDHH (1948), CEDAW (1979) y especialmente de las conferencias de los años 90 (Viena 93 y El Cairo 94), en las que se estableció que es necesario explicitar que sin las mujeres los derechos no son humanos. Es un reconocimiento a la lucha de los movimientos feministas desde el desarrollo, inspiradores en sus reivindicaciones y en su construcción teórica de la integración de los temas de Género en el Desarrollo, y defensores de la igualdad y los DDHH también para las mujeres, como forma de construir desarrollo, democracia y paz. El programa de Acción de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos (Viena, 1993), en cuyo Artículo 18 recoge: “Los Derechos Humanos de la mujer y la niña son parte inalienable, integrante e indivisible de los Derechos Humanos universales. La plena participación de la mujer, en condiciones de igualdad, en la vida política, civil, económica, social y cultural, en los planos nacional, regional e internacional, y la erradicación de todas las formas de discriminación basadas en el sexo, son objetivos de prioridad de la comunidad internacional”, donde se produce un cambio trascendental en la teoría de los Derechos Humanos, al aceptarse que estos pueden disfrutarse tanto en el ámbito público como en el privado y, por lo tanto, pueden violarse en ambos ámbitos y, por primera vez, actos ocurridos en el espacio privado pueden originar responsabilidad estatal. Elementos recogidos en El Cairo (1994) y Beijing (1995) constituyen la columna principal en el recorrido para la consolidación del reconocimiento de los derechos universales y específicos de las mujeres, los mismos que se incorporan en el enfoque de desarrollo humano sostenible y en las nuevas prácticas de la cooperación internacional, que nutren los nuevos enfoques de desarrollo y ponen énfasis en el pleno ejercicio de los derechos de las mujeres.
--	---

ENFOQUE DE DERECHOS SEXUALES Y REPRODUCTIVOS (DSR)	Superando enfoques más tradicionales que enfatizan la salud materno-infantil como prioridad del desarrollo, siempre vinculando la salud a la función reproductora y maternal de las mujeres, es necesario recuperar y explicitar el mandato del Plan de Acción de El Cairo, para promover como fundamental el pleno ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos como uno más de los DDHH, y con una visión integral de la salud de las personas en todo el ciclo de vida.
--	--

Fuente: DGPOLDE 2007: 33-34.

Como puede entenderse, una de las bases para plantear la equidad de género son los propios derechos humanos. Dentro de los tratados internacionales que de manera específica ratifican esa igualdad de género pueden citarse los siguientes:

- ▶ Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. CEDAW, 1979.
- ▶ Convención sobre la Igualdad de Oportunidades y de Trato entre Trabajadores y Trabajadoras. OIT, 1981.
- ▶ Convención sobre los Derechos del Niño, 1989.
- ▶ Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migrantes y de sus Familias, 1990.
- ▶ Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer, 1993.
- ▶ Declaración del Milenio, 2000.

Aparte de éstos, la propia Declaración Universal de los Derechos Humanos y los Pactos Internacionales de Derechos Civiles y Políticos y Derechos Económicos, Sociales y Culturales incluyen referencias explícitas sobre estas cuestiones.

Podemos, por tanto, considerar que “la igualdad de género como derecho fundamental se concreta en el derecho a la igualdad entre hombres y mujeres, así como el derecho a la no discriminación” (Fuente: De Luis Romero, E. en Fernández Aller, C. (coord.) 2009: 181).

De manera orientativa, se señalan algunas sugerencias para promover la confluencia entre estas dos perspectivas. Son las siguientes:

“Será fundamental analizar qué derechos tienen las mujeres, en el marco de la CEDAW en el contexto concreto, así como qué obligaciones tienen el Estado y otros actores.

Los resultados esperados deberán ser definidos en términos del derecho a la igualdad entre mujeres y hombres, fundamentalmente en el desarrollo de capacidades de los titulares de obligaciones para cumplir sus obligaciones con relación a este derecho, y de los titulares de derechos para poder reclamarlos.

Las prioridades deben establecerse en aquellos derechos que son más denigrados o violados, así como en aquellos colectivos o grupos sobre todo de mujeres, en particular desventaja.

La participación y el empoderamiento de las mujeres en todo el proceso deben acompañar toda la actividad de programación y ejecución de las acciones”.

Fuente: De Luis Romero, E. en Fernández Aller, C. (coord.) 2009: 202.

Para otras autoras, la perspectiva de género (PG) puede ser considerada como una parte del propio EBDH. Así, señalan de manera inequívoca:

“¿EN QUÉ SE DIFERENCIAN EL EBDH Y LA PG?”

La diferencia principal radica en que en el EBDH se evalúan todas las condiciones que pueden generar discriminación (incluyendo el sexo, pero también la edad, la etnia, el nivel socioeconómico o la religión, entre otras), mientras que la PG se centra específicamente en las desigualdades en el cumplimiento de los derechos entre hombres y mujeres. En este sentido, es válido considerar que la PG está implícitamente incluida en el EBDH y, por lo tanto, podría pensarse que, en los procesos de planificación, es suficiente mantener como marco de referencia solamente el EBDH”.

Fuente: Vargas Trujillo, E. y Gambarra D’Errico, H. (coords.) 2010: 48.

Para concluir con esta cuestión, es oportuno hacer referencia a la valoración que realiza la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la relación entre el EBDH y la incorporación de la perspectiva de género. Su planteamiento es el que reflejamos a continuación:

“El enfoque del desarrollo basado en los derechos humanos y la incorporación de la perspectiva de género son complementarios y se refuerzan mutuamente, y pueden llevarse a efecto sin conflictos ni duplicación.

La incorporación de las cuestiones de género exige la integración de una perspectiva de género en las actividades de desarrollo, con el objetivo último de alcanzar la igualdad en este ámbito. El enfoque basado en los derechos humanos integra las normas internacionales de derechos humanos con los principios que rigen las actividades de desarrollo, incluidos los derechos humanos de la mujer y la prohibición de la discriminación por razones de sexo.

La incorporación de las cuestiones de género y el enfoque del desarrollo basado en los derechos humanos tienen mucho en común. Ambos se

apoyan en un marco analítico que puede aplicarse a todas las actividades de desarrollo (para el primero, la distinta situación que experimentan y los distintos papeles que desempeñan hombres y mujeres en una sociedad dada, y respecto del último, un marco normativo basado en derechos y obligaciones). Ambos exigen prestar atención a los efectos de las actividades en el bienestar de grupos concretos, así como a la importancia de la potenciación de la autonomía y la participación en la toma de decisiones. Ambos se aplican a todas las fases de las actividades (diseño, ejecución, seguimiento y evaluación) y a todos los tipos de actuaciones (legislación, políticas y programas). Por último, ambos exigen la aplicación sistemática de enfoques nuevos y diferentes a las actividades en curso en lugar de desarrollar actividades nuevas que se suman a las existentes.

En la mayoría de las organizaciones, la incorporación de las cuestiones de género es un concepto más familiar que la incorporación de los derechos humanos. Las estructuras y los procesos establecidos para velar por la incorporación de la perspectiva de género pueden emularse o adaptarse para facilitar la introducción de un enfoque basado en los derechos humanos en la programación más general. Pero, del mismo modo, es necesario aprender de las situaciones en las que la incorporación de las cuestiones de género ha fracasado. Si el personal percibe que la incorporación de las cuestiones de género (o de los derechos humanos) es una exigencia burocrática o técnica sin verdaderas repercusiones en su propio trabajo, y si las estructuras de incentivos internas son débiles y los canales de rendición de cuentas son poco claros, es posible que el enfoque no tenga efecto alguno" (Fuente: Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos 2006: 18-19).

5.

Incorporación del enfoque basado en derechos en la cooperación para el desarrollo

Tal como ya se ha indicado, el EBDH no es una metodología específica para la gestión de las iniciativas de desarrollo, aunque propone algunas recomendaciones básicas que deben incorporarse en los procedimientos de planificación (identificación/diseño/ejecución y seguimiento/evaluación), por lo que resulta difícil precisar en qué medida este enfoque está siendo efectivamente asumido por las diferentes organizaciones de cooperación internacional. El riesgo consiste, como hemos apuntado, en que la presunta incorporación del EBDH sea únicamente una declaración formal de carácter retórico y que la práctica institucional continúe sin apenas cambios.

Por otra parte, recordamos que la consideración de los derechos humanos en las iniciativas de desarrollo no es reciente y que han existido diferentes maneras de abordar su incorporación. Según el Overseas Development Institute (ODI) pueden establecerse cinco estadios que indican un cierto itinerario en la asunción de los derechos humanos dentro de las estrategias de desarrollo. Esas formas de incorporación de los derechos humanos en los procesos de desarrollo serían las siguientes:

1. **Trabajo implícito sobre derechos humanos.** Cuando no se incorpora de manera explícita el trabajo en pro de los derechos humanos pero se utilizan algunas ideas y conceptos vinculados con éstos como protección, gobernanza, empoderamiento, etc.
2. **Proyectos de derechos humanos.** Cuando se ponen en marcha intervenciones que se orientan hacia la realización de algún derecho humano específico o pretenden garantizar los derechos que tienen reconocidos algunos grupos concretos o fortalecen a las organizaciones locales de derechos humanos.
3. **Diálogo sobre derechos humanos.** En el que el respeto a los derechos humanos tiende a aparecer como una condición previa para la recepción de determinadas ayudas.
4. **Mainstreaming sobre derechos humanos.** Lo que supone que los derechos humanos se integran en todas las estrategias e iniciativas que lleva a cabo la cooperación. También se considera en ese caso la inclusión de los derechos humanos como un enfoque transversal a todas las intervenciones.
5. **Enfoque basado en derechos humanos.** Se considera el nivel más desarrollado de todo ese proceso. Los derechos humanos se convierten así en los propios objetivos de desarrollo y sus normas y principios orientan toda la actuación de las organizaciones.

Evidentemente, estas cinco categorías no son excluyentes y es típico que las organizaciones desarrollen iniciativas que puedan ser englobadas en más de uno de los niveles antes comentados. En cualquier caso, esta clasificación resulta útil para poner de manifiesto que el tema de la relación entre derechos humanos y procesos de desarrollo no constituye una novedad absoluta y que se trata de un espacio de confluencia que cada vez encuentra más puntos en común.

Lo cierto es que la mayoría de las grandes agencias de cooperación bilateral y multilateral, y también muchas ONGD, han ido incorporando componentes que forman parte del EBDH, aunque resulta complicado establecer un patrón claro acerca de los significados concretos de esas incorporaciones.

En 2011 se presentó un interesante estudio titulado “El enfoque basado en derechos humanos y las políticas de cooperación internacional”, del que son autores Luis Acebal Monfort (coordinador), Celia Fernández Aller y Elena de Luis Romero. En el mismo se efectúa un análisis de la incorporación de este enfoque en las políticas de desarrollo de una parte significativa de las organizaciones públicas de cooperación internacional. Las principales conclusiones que aparecen en su resumen ejecutivo son las que se recogen a continuación:

CUADRO 2. VALORACIONES SOBRE LA INCORPORACIÓN DEL ENFOQUE BASADO EN DERECHOS HUMANOS EN LAS POLÍTICAS DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL

Aproximadamente la mitad de los países de la OCDE tienen leyes de cooperación para el desarrollo. Sin embargo el único país que introduce el EBDH en su legislación es Canadá.

Los derechos humanos se contemplan como materia prioritaria en varios de los países, pero solo una minoría de agencias de desarrollo se ha comprometido a integrar el EBDH en la práctica. Junto al Reino Unido, Dinamarca, Suecia, Canadá, Suiza, Noruega o Alemania han adoptado algunos elementos del EBDH. Sin embargo, la tendencia es positiva y existe una convergencia de ideas y experiencias.

Puede concluirse que la adopción del EBDH es independiente, en este momento, de su regulación legal. De hecho, los países que más han avanzado en este tema, no tienen una ley que específicamente obligue a ello. Es el caso de Suecia, que apuesta claramente por los principios de derechos humanos en sus documentos estratégicos. Algunas de las políticas de cooperación más relevantes para el EBDH son la sueca, la suiza, la alemana y la danesa. Los principios de derechos

humanos son un elemento clave de las políticas de cooperación analizadas, concretamente la equidad y no discriminación, participación y empoderamiento, responsabilización y Estado de derecho e indivisibilidad y universalidad. También destacan por la apuesta por el fortalecimiento de capacidades y por poner en el centro de la política las poblaciones más vulnerables y empobrecidas, así como por el diálogo político para el respeto y promoción de los derechos humanos. La política de desarrollo de la Unión Europea refleja un tímido compromiso con los derechos humanos en sus documentos, a pesar del fundamento jurídico vinculante del Tratado de Lisboa. No se ha adoptado el EBDH como tal, y se echa en falta un lenguaje explícito que reconozca que los compromisos internacionales de derechos humanos son el objetivo de las políticas, más allá de las metas de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Las Agencias de Naciones Unidas sí mantienen un compromiso firme en la incorporación del EBDH, fundamentalmente a partir de su Declaración de Entendimiento Común, en el año 2003.

Dentro del análisis del marco comparado destacan las recomendaciones del Comité de Ayuda al Desarrollo, CAD (OCDE), que a) establece la necesidad de una coordinación entre donantes para construir un entendimiento común sobre los vínculos entre obligaciones de derechos humanos y desarrollo, y considerar los derechos humanos en las decisiones sobre alineación y ayuda al desarrollo, y b) promueve la incorporación de un enfoque armonizado de cara al deterioro de los derechos humanos en muchas partes del mundo.

Fuente: Acebal Monfort, L. (coord.) 2011: 3-4.

Por nuestra parte, remitimos a los interesados al citado estudio y presentamos únicamente algunas referencias básicas que indican cómo poco a poco el EBDH va adquiriendo una importancia mayor en la práctica cotidiana de la cooperación internacional.

Por su importancia, es quizás deseable comenzar haciendo referencia a los organismos de Naciones Unidas, ya que ha sido en ese contexto donde se han realizado mayores avances en la plena incorporación del

EBDH a la práctica de la cooperación. Puede considerarse que el informe del PNUD *Derechos humanos y desarrollo humano (2000)* constituyó un elemento clave para la incorporación del EBDH en todos los organismos de Naciones Unidas. En ese informe se indica, por ejemplo, que “El desarrollo humano es esencial para hacer realidad los derechos humanos, y los derechos humanos son esenciales para el pleno desarrollo humano” (Fuente: Informe de Desarrollo Humano 2000: 2), que “La promoción del desarrollo humano y la realización de los derechos humanos comparten, de muchas maneras, una motivación común, y reflejan el compromiso fundamental de promover la libertad, el bienestar y la dignidad de los individuos de todas las sociedades” (19), que “[...] el criterio de derechos humanos puede aportar una perspectiva nueva y valiosa al análisis del desarrollo humano” (21), o que “Las concepciones de los derechos humanos ofrecen instrumentos que amplifican la preocupación por el proceso de desarrollo” (22). El índice que incluimos en el siguiente recuadro permite comprender la importancia otorgada al tema:

CUADRO 3. ÍNDICE DEL INFORME DE DESARROLLO HUMANO 2000

INFORME DE DESARROLLO HUMANO 2000 (PNUD) ÍNDICE

SINOPSIS Derechos humanos y desarrollo humano: en pro de la libertad y la solidaridad

DECLARACIÓN UNIVERSAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

GLOSARIO DE DERECHOS HUMANOS Y DESARROLLO HUMANO

CAPÍTULO 1 Los derechos humanos y el desarrollo humano

LA LUCHA MUNDIAL PERMANENTE POR LOS DERECHOS HUMANOS

CAPÍTULO 2 Las luchas por las libertades humanas

CAPÍTULO 3 La democracia incluyente garantiza los derechos

CAPÍTULO 4 Derechos que facultan a las personas para combatir la pobreza

CAPÍTULO 5 Uso de indicadores para exigir responsabilidad en materia de derechos humanos

CAPÍTULO 6 Promoción de los derechos en el desarrollo humano**REFERENCIAS****CONTRIBUCIÓN ESPECIAL**

Los derechos humanos y la intervención en el siglo XXI, *Kofi Annan*

Transición hacia la democracia y los derechos humanos, *Olusegun Obasanjo*

Universalidad y prioridades, *Mary Robinson*

Un paso fundamental para la adopción del EBDH en el Sistema de Naciones Unidas fue el seminario celebrado en la ciudad de Stamford (Estados Unidos) en 2003. A ese seminario asistieron 19 agencias de Naciones Unidas, 9 equipos de otros tantos países, expertos del Secretariado y representantes de CIDA, DFID y SIDA.

Fruto de esa reunión, se elaboró el documento “El enfoque basado en derechos humanos en la cooperación para el desarrollo: hacia un entendimiento común entre los organismos de Naciones Unidas” al que hemos hecho referencia en varias ocasiones. En ese documento se plantean tres puntos básicos sobre los que establecer ese entendimiento entre derechos humanos y cooperación para el desarrollo que deben comprometer a todos los actores que forman parte del Sistema de Naciones Unidas. Son los siguientes:

**CUADRO 4. LOS CONTENIDOS DEL ENTENDIMIENTO COMÚN
DE LOS ORGANISMOS DE NACIONES UNIDAS SOBRE EL ENFOQUE BASADO
EN DERECHOS HUMANOS**

ENTENDIMIENTO COMÚN

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

La Declaración de los Objetivos del Milenio de septiembre de 2000 constituye también un elemento más en el avance hacia la confluencia de los derechos humanos y los procesos de desarrollo. En esa declaración se efectúan 8 referencias concretas a los derechos humanos, algunas tan significativas como las siguientes:

“No escatimaremos esfuerzo alguno por promover la democracia y fortalecer el imperio del derecho y el respeto de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales internacionalmente reconocidos, incluido el derecho al desarrollo.

Decidimos, por tanto:

- ▶ Respetar y hacer valer plenamente la Declaración Universal de Derechos Humanos.
- ▶ Esforzarnos por lograr la plena protección y promoción de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales de todas las personas en todos nuestros países.
- ▶ Aumentar en todos nuestros países la capacidad de aplicar los principios y las prácticas de la democracia y del respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las minorías.
- ▶ Luchar contra todas las formas de violencia contra la mujer y aplicar la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.
- ▶ Adoptar medidas para garantizar el respeto y la protección de los derechos humanos de los migrantes, los trabajadores migratorios y sus familias, eliminar los actos de racismo y xenofobia cada vez más frecuentes en muchas sociedades y promover una mayor armonía y tolerancia en todas las sociedades.
- ▶ Trabajar aunadamente para lograr procesos políticos más igualitarios, en que puedan participar realmente todos los ciudadanos de nuestros países.
- ▶ Garantizar la libertad de los medios de difusión para cumplir su indispensable función y el derecho del público a la información".

Las declaraciones de las grandes reuniones internacionales de la última década han ido enfatizando la importancia de la vinculación entre desarrollo y derechos humanos. Así, en el Programa de Acción de Accra (2008) se indica que: "La igualdad de género, el respeto por los derechos humanos y la sostenibilidad ambiental son esenciales para lograr

un efecto duradero sobre las vidas y el potencial de mujeres, hombres y niños pobres. Es vital que todas nuestras políticas aborden estos temas de manera más sistemática y coherente", y que: "Los países en desarrollo y los donantes garantizarán que sus respectivos programas y políticas de desarrollo se diseñen y se implementen de manera coherente con sus compromisos internacionales acordados respecto de la igualdad de género, los derechos humanos, la discapacidad y la sostenibilidad ambiental".

Por su parte, la Alianza de Busan para la Cooperación Eficaz al Desarrollo señala que:

"Confirmamos la diversidad que sustenta nuestra alianza así como el papel catalítico de la cooperación al desarrollo, compartimos unos principios que, siendo coherentes con nuestros compromisos internacionales en materia de derechos humanos, trabajo decente, igualdad de género, sostenibilidad ambiental y discapacidad, constituyen la base para nuestra cooperación eficaz para el desarrollo:

a. Apropiación de las prioridades del desarrollo por los países en desarrollo. Las alianzas para el desarrollo sólo pueden tener éxito si son lideradas por los países en desarrollo, implementando propuestas adaptadas a las situaciones y necesidades específicas del país.

b. Enfoque en los resultados. Nuestras inversiones y esfuerzos deben tener impacto duradero en la erradicación de la pobreza, en la reducción de las desigualdades, en el desarrollo sostenible y en la mejora de las capacidades de los países en desarrollo, en alineamiento con las prioridades y políticas establecidas por los mismos países en desarrollo.

c. Alianzas incluyentes para el desarrollo. La apertura, la confianza, el respeto y el aprendizaje mutuo son la esencia de las alianzas eficaces en apoyo a los objetivos de desarrollo, reconociendo la diversidad y complementariedad de las funciones de todos los actores.

d. Transparencia y responsabilidad compartida. La responsabilidad mutua y la responsabilidad frente a los beneficiarios de nuestra cooperación, así como hacia nuestros respectivos ciudadanos, organizaciones, socios y partes interesadas, es crítica para lograr resultados. Las prácticas transparentes son la base de una rendición de cuentas reforzada”.

Nos queda, para finalizar este capítulo, hacer algunas breves referencias a las cooperaciones europea, española y andaluza en lo que respecta a la incorporación del EBDH en sus estrategias de desarrollo.

En el caso de la Unión Europea, el Programa para el Cambio constituye el nuevo proyecto de su política de desarrollo, aprobado por los ministros de los países miembros en 2012. La nueva política pretende ofrecer una ayuda más estratégica y centrada en los resultados e incluye dos componentes principales:

- ▶ Fomento de los derechos humanos, la democracia y la gobernanza.
- ▶ Crecimiento integrador y sostenible en el que la población pueda salir de la pobreza por sus propios medios.

En concreto, se indica que:

“La defensa de los derechos humanos es fundamental para reducir la pobreza y prevenir y resolver conflictos. De ahí que esta cuestión ocupe un lugar preferente en las relaciones de la UE con otros países y regiones.

Todos los acuerdos comerciales o de cooperación con países no miembros de la UE contienen una cláusula que estipula que los derechos humanos constituyen un elemento esencial de las relaciones. En la actualidad existen más de 120 acuerdos de este tipo. La UE ha impuesto sanciones por vulnerar los derechos humanos a una serie de países, como Bielorrusia e Irán.

La UE también mantiene diálogos sobre derechos humanos con más de 40 países y organizaciones, como Rusia, China o la Unión Africana.

A través del Instrumento Europeo para la Democracia y los Derechos Humanos (IEDDH), la UE apoya a los grupos de la sociedad civil o los particulares que defienden la democracia y luchan contra la tortura y el racismo. El IEDDH dispone de un presupuesto de 1.100 millones de euros para el periodo 2007-2013”.

Por lo que hace referencia a la cooperación española, el Plan Director 2013-2016 es muy claro al respecto, ya que señala de manera terminante que: “La finalidad última de la Cooperación Española es contribuir al desarrollo humano, la disminución de la pobreza y el pleno ejercicio de los derechos. El desarrollo humano es aquel que sitúa a las personas en el centro y las hace protagonistas de su propio proceso de desarrollo, basándose en un enfoque de derechos humanos” (página 14).

Cuando se comentan los enfoques que se propone utilizar, el Plan Director 2013-2016 efectúa las siguientes precisiones:

CUADRO 5. ENFOQUES DE UNA POLÍTICA PARA EL DESARROLLO HUMANO, SEGÚN LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA

ENFOQUES DE UNA POLÍTICA PARA EL DESARROLLO HUMANO

- ▶ Enfoque de Desarrollo Humano y de las Capacidades. El ser humano en el centro.
- ▶ Enfoque Basado en Derechos Humanos.
- ▶ Enfoque de Género en Desarrollo. Igualdad de género y empoderamiento de las mujeres.
- ▶ Enfoque de Desarrollo Sostenible: los derechos humanos presentes y futuros.
- ▶ Enfoque de gestión orientada a resultados.
- ▶ Enfoque inclusivo.
- ▶ Enfoque de proceso. El desarrollo como proceso de aprendizaje.
- ▶ Eficacia en el desarrollo, más allá de la eficacia e la ayuda.

Fuente: IV Plan Director de la Cooperación Española 2013-2016: 15.

Por último, resulta conveniente realizar algunas referencias a la incorporación del EBDH en la Cooperación Andaluza. La Ley 14/2003 de Cooperación Internacional establece sus principios rectores, objetivos y prioridades.

El artículo 2 señala que la política de cooperación andaluza está presidida por los siguientes principios:

- a) La consideración y el reconocimiento del ser humano, en su dimensión individual y colectiva, como protagonista y destinatario de la política internacional para el desarrollo.
- b) El respeto y la defensa de los derechos humanos y las libertades fundamentales y, especialmente, el derecho a la igualdad de todos los seres humanos sin distinción de sexo, raza, cultura y religión.
- c) La promoción de un desarrollo humano integral, participativo, sostenible y respetuoso con el medio ambiente.
- d) El fomento del diálogo, la paz y la convivencia, el respeto de los modelos de desarrollo social y económico de otros pueblos y de sus particularidades culturales.
- e) La concertación entre las partes y la corresponsabilidad en la definición, ejecución y determinación de las actividades de cooperación.
- f) El apoyo a las iniciativas dirigidas a la disminución de las desigualdades entre los pueblos.

En el *Plan Andaluz de Cooperación para el Desarrollo 2008-2011* una de las líneas prioritarias de trabajo es la siguiente: “El respeto a los derechos humanos, la promoción de la igualdad de oportunidades, con especial atención a la integración social de la mujer y de los grupos de población más vulnerables (menores, indígenas y minorías)”. La vinculación de los objetivos propuestos en el Plan de Cooperación y la Decla-

ración Universal de Derechos Humanos constituye una constante de ese documento. De manera general se indica que “el concepto de desarrollo humano incluye, además, la libertad política, económica y social; la posibilidad de ser creativo y productivo, el respeto a sí mismo y a los demás, y la garantía de los derechos humanos”.

PARTE II

UNA PROPUESTA PARA LA APLICACIÓN DEL ENFOQUE BASADO EN DERECHOS HUMANOS EN LA GESTIÓN DE PROGRAMAS Y PROYECTOS

Ya hemos indicado de forma reiterada que el EBDH no constituye, en sí mismo, una metodología para la gestión de intervenciones de desarrollo, sean éstas programas, proyectos o cualquier otra de las múltiples herramientas que la cooperación utiliza para lograr sus metas.

El EBDH ofrece un marco general de trabajo y unas orientaciones que pueden ser aplicadas en la gestión de programas y proyectos, pero no existe hasta el momento un modelo plenamente consensuado que constituya una suerte de “versión oficial” para poner en marcha iniciativas de desarrollo.

Revisando la bibliografía disponible puede observarse que desde distintos ámbitos se han realizado varios intentos, algunos de ellos muy interesantes, que proponen procedimientos de incorporación del EBDH a la gestión de programas y proyectos, pero ninguno de ellos ha conseguido hasta el momento convertirse en un método plenamente asumido por las principales organizaciones de cooperación al desarrollo.

Es en ese contexto en el que pretendemos efectuar una propuesta que no constituye un modelo completamente cerrado, sino que debe ser vista como un paso más hacia la plena consolidación del EBDH en la cooperación para el desarrollo. La idea es que para conseguir ese propósito es necesario “hacer camino” e ir avanzando paso a paso, sumando aportes y generando consensos. En ese sentido, queremos poner de manifiesto nuestro interés en recibir comentarios y aportaciones que contribuyan a mejorar la propuesta que ahora planteamos.

6.

Características de los programas y proyectos de desarrollo

La cooperación para el desarrollo ha utilizado y utiliza una gran variedad de instrumentos para conseguir sus fines. Resulta difícil efectuar una descripción sistematizada de todos esos instrumentos porque, aparte de su gran diversidad, no es sencillo establecer una clasificación basada en criterios claros y objetivos.

Sin ningún ánimo de exhaustividad, y sin pretender entrar a definir cada una de las categorías que se incluyen, una relación relativamente completa de los diferentes instrumentos utilizados en la cooperación para el desarrollo sería la siguiente:

- ▶ Programas y proyectos.
- ▶ Programas de enfoque sectorial y apoyo presupuestario.
- ▶ Cooperación técnica (asistencias técnicas y formación).
- ▶ Acción humanitaria.

- ▶ Ayuda alimentaria.
- ▶ Créditos concesionales
- ▶ Microcréditos.
- ▶ Operaciones de alivio, conversión y condonación de deuda externa.
- ▶ Actuaciones conjuntas y financiación pública de ONGD.
- ▶ Sensibilización social y educación para el desarrollo.
- ▶ Otros.

Los programas y proyectos son los instrumentos más característicos de la cooperación al desarrollo, aunque su protagonismo ha disminuido en los últimos tiempos, surgiendo nuevas modalidades que han adquirido también una notable presencia. De todas maneras, en algunos ámbitos, como el de las ONGD, continúan siendo el modelo típico de actuación.

Las definiciones sobre estos tipos de intervención son muy variadas y no se trata en esta ocasión de realizar un análisis muy profundo sobre sus coincidencias y divergencias. Hemos seleccionado dos definiciones, una para cada uno de los instrumentos que estamos comentando, que pueden servir como ejemplos. Son las siguientes (Fuente: MAE-SECIPI 1998: 97).

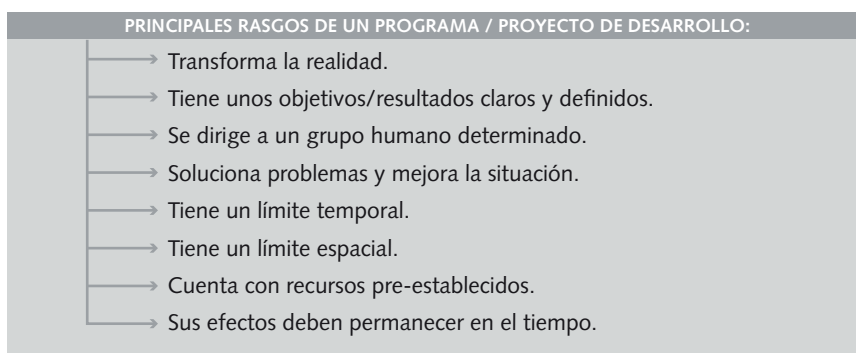
Programa: conjunto integral de acciones y actividades diseñadas para alcanzar determinados resultados de desarrollo en un marco temporal determinado. Las acciones y actividades comprendidas en el seno de un programa, dada la naturaleza integral de éste, podrán abarcar distintos sectores, temas y áreas geográficas. El programa de desarrollo sectorial, pieza central de los enfoques sectoriales, apoya la implementación de la política y estrategia sectoriales y es elaborado por el gobierno socio en

consulta con donantes y otros actores de desarrollo (Fuente: Glosario 99 términos de eficacia de la ayuda en la Cooperación Española, AECID).

Proyecto: conjunto autónomo de inversiones, actividades, políticas y medidas institucionales o de otra índole, diseñado para lograr un objetivo específico de desarrollo en un periodo determinado, en una región geográfica delimitada y para un grupo predefinido de beneficiarios, que continúa produciendo bienes y/o servicios tras la retirada del apoyo externo, y cuyos efectos perduran una vez finalizada su ejecución.

Por nuestra parte, consideramos que los rasgos esenciales de este tipo de intervenciones pueden quedar reflejados en el gráfico siguiente:

**FIGURA 3. RASGOS PRINCIPALES DE UN PROGRAMA
O PROYECTO DE DESARROLLO**



Existe una cierta jerarquía entre estas acciones planificadas. Una clasificación muy típica es la que hace referencia a políticas, planes, programas y proyectos que puede ser representada de la siguiente manera:

FIGURA 4. NIVELES DE LA PLANIFICACIÓN



Los programas y proyectos se caracterizan, entre otras cosas, por tener una duración definida, es decir, por contar con una fecha de inicio y una fecha de finalización que se expresan en un calendario o cronograma, donde se reflejan la duración y la secuencia del conjunto de actividades que se pretende llevar a cabo. A pesar de ese rasgo hay que reconocer, en términos estrictos, que cualquier programa o proyecto comienza antes del primer día de ejecución, ya que hay un periodo de preparación que resulta clave para el éxito de la iniciativa, y, además, continúa después de la finalización de la fase de ejecución, ya que se espera que sus efectos perduren con posterioridad a ese momento. Todas las instituciones que operan con proyectos establecen ciclos donde se sistematizan las diferentes etapas que componen la vida de los programas y proyectos. En cada una de esas etapas es preciso realizar una serie de tareas y cumplir determinadas funciones para que la iniciativa presente una sistematización adecuada. Evidentemente, esos ciclos varían en los términos utilizados y, a veces, en el número de fases o etapas que se establecen. Un ciclo tipo es el que se presenta a continuación, en el que se observan las fases más importantes y también las herramientas y/o contenidos que hay que considerar en cada una de ellas:

FIGURA 5. EL CICLO DE GESTIÓN DE UN PROGRAMA O PROYECTO



Fuente: Gómez Galán, M. y Sainz Ollero, H.

De manera muy breve, vamos a recordar algunas de las características principales de las cuatro fases principales de este ciclo de gestión:

Identificación: constituye la etapa inicial donde se comienzan a precisar los rasgos de la futura actuación. Una característica principal de cualquier identificación de intervenciones de desarrollo es que se espera que sea participativa y que incluya en sus trabajos a los colectivos que finalmente se verán afectados por la iniciativa. Toda identificación debe realizar un diagnóstico de situación, una determinación de posibles soluciones y una priorización para la selección de la estrategia que se considere más conveniente. De manera muy general, podemos decir que en toda identificación debe responderse a las siguientes preguntas:

- ▶ ¿Qué ocurre?
- ▶ ¿A quien le ocurre?
- ▶ ¿Por qué le ocurre?

- ▶ ¿Qué se puede hacer para solucionar la situación?
- ▶ ¿Qué es lo que vamos a hacer?

Diseño: en el diseño (en ocasiones llamado formulación) se precisan todos los rasgos de la solución priorizada en la fase anterior. El diseño, por tanto, pretende poner en disposición de ser llevada a la práctica la alternativa seleccionada. También resulta fundamental la participación de los colectivos implicados, principalmente de los beneficiarios, para precisar los rasgos del diseño del programa/proyecto. Algunas preguntas clave que el diseño pretende responder son las que incluimos a continuación:

- ▶ ¿Para qué se lleva a cabo la iniciativa?
- ▶ ¿Qué pretendemos lograr?
- ▶ ¿Cómo vamos a lograrlo?
- ▶ ¿Con qué vamos a lograrlo?

A partir de esa última pregunta, podrían precisarse otras varias que pretenden resolver los aspectos operativos de la operación (¿qué necesitamos para lograrlo?, ¿cuánto costará?, ¿quién lo hará?, ¿cuándo lo hará?, etc.).

Existen varios métodos que ofrecen técnicas y herramientas para llevar a cabo la identificación y el diseño. Durante los últimos años el más utilizado ha sido el enfoque del marco lógico (EML). El resultado material de estas dos etapas brevemente comentadas es el documento del proyecto, que constituye una guía para la acción futura.

Ejecución/seguimiento: durante la ejecución se llevan a cabo las actividades y tareas que se precisaron en la etapa de diseño. Normalmente se establecen mecanismos de flexibilidad para permitir que el programa/proyecto pueda adaptarse a los cambios que se produzcan en el entor-

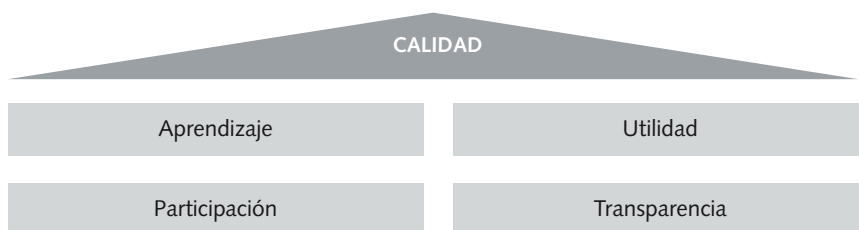
no y/o en las prioridades de los colectivos beneficiarios y de los socios locales. Evidentemente, durante toda esta etapa es preciso resolver múltiples cuestiones que aquí no podemos sino mencionar: organización del equipo de trabajo, gestión presupuestaria, comunicación, contratación de personal, etc. El seguimiento aparece siempre vinculado a la ejecución. Según la cooperación española, se trata de un “proceso continuo y sistemático de recolección de datos para verificar lo realizado y sus resultados, tanto en términos físicos como financieros. Ofrece información necesaria para mejorar la gestión y aplicación de la intervención e imprescindible para su evaluación” (Fuente: MAEC/SECI/DGPOLDE 2007: 118).

Evaluación: la definición más utilizada de evaluación es la siguiente: “La evaluación es una función que consiste en hacer una apreciación, tan sistemática y objetiva como sea posible, sobre un proyecto en curso o acabado, un programa o un conjunto de líneas de acción, su concepción, su realización y sus resultados. Se trata de determinar la pertinencia de sus objetivos y su grado de realización, la eficacia en cuanto al desarrollo, la eficacia, el impacto y la viabilidad.

Una evaluación debe proporcionar unas informaciones creíbles y útiles, que permitan integrar las enseñanzas sacadas en los mecanismos de elaboración de las decisiones, tanto de los países de acogida como de los donantes” (Fuente CAD/OCDE 1995: 178).

En función de cuándo se hagan estas indagaciones sistemáticas podemos hablar de evaluaciones previas, intermedias, finales y ex-post. De acuerdo a los actores responsables de su realización distinguimos entre evaluaciones externas (las más comunes), internas o mixtas.

También se insiste en la necesidad de impulsar evaluaciones participativas en las que los colectivos beneficiarios ocupen un papel protagonista.

FIGURA 6. PRINCIPIOS DE EVALUACIÓN DE LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA

Fuente: MAEC/SECIPI 2007: 19.

La siguiente tabla refleja los principales criterios de la evaluación:

**TABLA 8. LOS PRINCIPALES CRITERIOS DE LA EVALUACIÓN
SEGÚN LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA**

CRITERIO DE EVALUACIÓN	DEFINICIÓN
PERTINENCIA	Medida en que los objetivos de una intervención son congruentes con las necesidades de los beneficiarios y del país socio, las prioridades globales y políticas de los asociados y donantes y el contexto socio-político en el que se desarrolla la intervención.
EFICACIA	Grado de consecución de los objetivos (implícitos o explícitos) de una intervención en función de su orientación a resultados.
EFICIENCIA	Valoración de los resultados alcanzados en comparación con los recursos empleados para ello. Se tratará de determinar si se ha empleado el mínimo de recursos para alcanzar los resultados obtenidos o si con los recursos empleados se podrían alcanzar mayores y mejores resultados.

IMPACTO	Efectos de largo plazo, positivos y negativos, primarios y secundarios, producidos directa, colateral o inducidamente por una intervención, intencionalmente o no. La evaluación del impacto trata de identificar todos estos efectos y centrarse en la determinación de los efectos netos atribuibles a la intervención.
SOSTENIBILIDAD	Continuación de los beneficios de una intervención después de concluida. Situación en la que las ventajas netas son susceptibles de resistir los riesgos con el paso del tiempo.

Fuente: MAEC/SECIPI 2007: 111-118.

7.

Algunas consideraciones previas sobre las herramientas de planificación de programas y proyectos

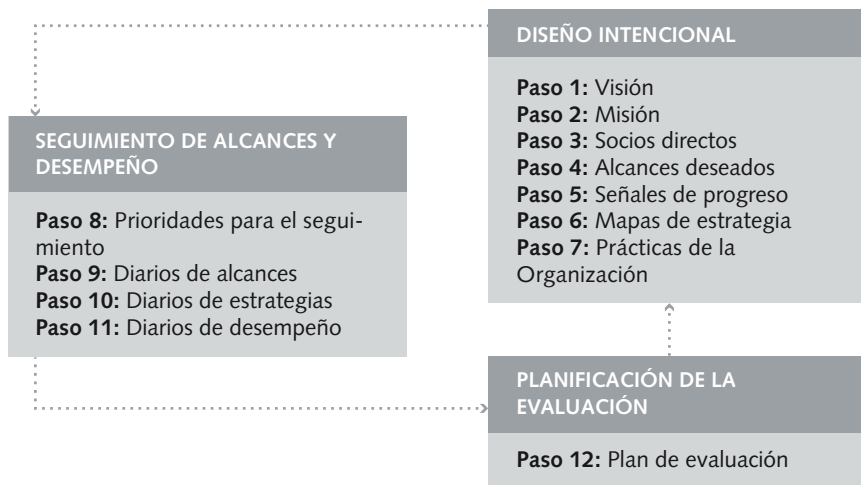
La cooperación para el desarrollo ha utilizado y utiliza diversos métodos y herramientas de planificación para la gestión de los programas y proyectos. En principio, existe una clara relación instrumental con esos métodos, lo que significa que se utilizan en función de las necesidades y características de cada proyecto o programa.

Aunque no podemos realizar una clasificación de los métodos de planificación utilizados en la cooperación, sí podemos indicar que existen algunos métodos generalistas, frente a otros que resultan más particulares, ya que se utilizan para algunas fases específicas de los proyectos o programas. Así, podemos decir que el Enfoque del Marco Lógico (EML), la Gestión orientada a Resultados de Desarrollo (GoRD) o el Mapeo de Alcances (MA) se utilizan para la totalidad de la identificación y el diseño de los programas y proyectos, mientras que herramientas como el diagrama de Gantt o el método de la ruta crítica (CPM) constituyen técnicas ceñidas a aspectos concretos de este tipo de actuaciones.

Dadas las características de este texto, no podemos comentar en profundidad los rasgos principales del Método de Mapeo de Alcances (MA). Se trata de un método diseñado por el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC), una entidad pública de Canadá. Una definición del MA es la siguiente: “Un método integrado y dinámico de planificación, seguimiento y evaluación, que considera principios de aprendizaje organizacional, colaboración equitativa y flexibilidad. Puede aplicarse a nivel de proyecto, programa u organización como herramienta de planificación, para seguimiento o para evaluar actividades en curso o ya terminadas” (Fuente: Centro Latinoamericano de Mapeo de Alcances).

El mapeo de alcances se divide en tres etapas y doce pasos. Son los siguientes:

FIGURA 7. LAS TRES ETAPAS Y LOS DOCE PASOS DEL MAPEO DE ALCANCES



Fuente: Earl, S.; Carden F. y Smutylo, T. 2002: 22.

Durante los últimos años, el EML ha sido el método más utilizado en la gestión de programas y proyectos. Se trata de una variante de la gran

familia de métodos de planificación por objetivos. Prácticamente todo el mundo en el sector de la cooperación conoce las principales características del EML (participación, sencillez, pasos sucesivos que establecen un itinerario para la identificación y el diseño, etc.), por lo que no insistiremos aquí sobre ello.

Este método propone como herramienta para la sistematización de la lógica de intervención la denominada Matriz de Planificación del Proyecto (MPP). La MPP constituye la estructura del diseño de un proyecto o programa donde se definen los objetivos, componentes, actividades, indicadores, fuentes de verificación y factores externos más importantes, ordenados en un formato simple que permite establecer las relaciones que existen entre todos esos elementos.

Existen distintas versiones de MPP que, aunque coincidentes en lo esencial, pueden variar en los nombres asignados a cada uno de sus niveles. Aquí presentamos como ejemplo la versión propuesta por el Banco Interamericano de Desarrollo:

TABLA 9. LA MATRIZ DE PLANIFICACIÓN DEL PROYECTO SEGÚN EL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

RESUMEN NARRATIVO	INDICADORES VERIFICABLES OBJETIVAMENTE	MEDIOS DE VERIFICACIÓN	SUPUESTOS
Fin			
Propósito			
Componentes (Productos)			
Actividades			

Fuente: BID 2004: 22.

Más conocida entre nosotros es esta otra versión de la MPP:

TABLA 10. LA MATRIZ DE PLANIFICACIÓN DEL PROYECTO SEGÚN EUROPEAID

	Lógica de la intervención	Indicadores Objetivamente Verificables	Fuentes de Verificación	Hipótesis
Objetivo General				
Objetivo Específico				
Resultados				
Actividades		Medios	Costes	
				Condiciones Previas

Fuente: EuropeAid 2001.

En la actualidad, otro método de planificación que está utilizándose, de modo convergente, en el ámbito de la cooperación para el desarrollo y de la planificación pública es la Gestión orientada a Resultados de Desarrollo (GoRD). La GoRD es “un enfoque orientado a lograr cambios importantes en la manera en que operan las organizaciones, mejorando el desempeño en cuanto a los resultados como la orientación central. Proporciona el marco de la gestión y las herramientas para la planificación estratégica, la gestión de riesgos, el monitoreo del desempeño y la evaluación. Sus objetivos principales son mejorar el aprendizaje administrativo y cumplir las obligaciones de rendición de cuentas mediante la información de desempeño” (Fuente: BM-OCDE 2008: 108).

Ambos métodos tienen un carácter convergente y aunque responden a la misma lógica fundamental, la GoRD se utiliza en niveles estratégicos mientras que el EML tiende a ser más aplicado en los ámbitos operativos de la planificación. Así, las definiciones del glosario del CAD señalan expresamente esas vinculaciones entre los dos métodos de planificación:

CUADRO 6. DEFINICIONES DEL GLOSARIO DEL COMITÉ DE AYUDA AL DESARROLLO (CAD) DE LA OCDE

MARCO LÓGICO

Herramienta que se utiliza para mejorar el diseño de las intervenciones, más frecuentemente a nivel del proyecto. Comprende la identificación de elementos estratégicos (insumos, productos, efectos e impacto) y sus relaciones causales, indicadores y los supuestos o riesgos que pueden influir en el éxito o el fracaso. De esa manera facilita la planeación, la ejecución y la evaluación de una intervención para el desarrollo. Término conexo: gestión basada en resultados.

GESTIÓN BASADA EN RESULTADOS

Estrategia de gestión que se centra en el desempeño y el logro de productos, efectos e impacto. Término conexo: marco lógico.

MARCO DE RESULTADOS

Lógica del programa que explica la forma en que deberá lograrse el objetivo de desarrollo, que incluye las relaciones causales y los supuestos subyacentes. Términos conexos: cadena de resultados, marco lógico.

CADENA DE RESULTADOS

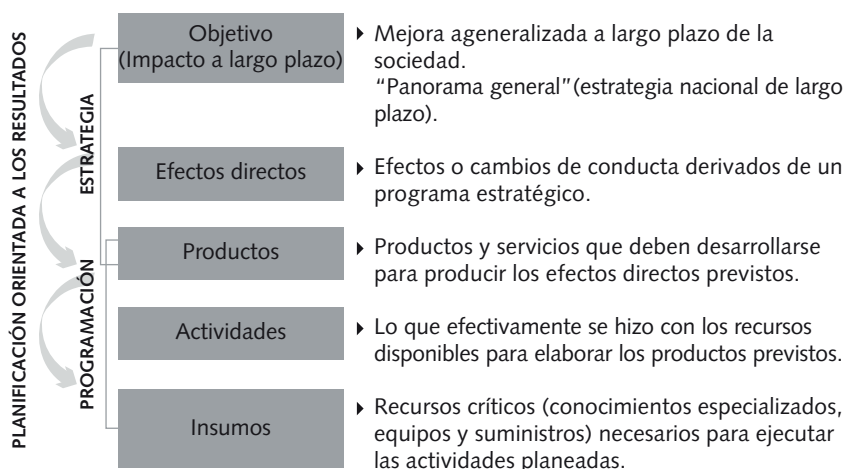
La secuencia causal de una intervención para el desarrollo que estipula la secuencia necesaria para lograr los objetivos deseados, comenzando con los insumos, pasando por las actividades y los productos y culminando en el efecto directo, el impacto y la retroalimentación. En algunos organismos, los destinatarios (o el “alcance”) forman parte de la cadena de resultados. Términos conexos: supuestos, marco de resultados.

Fuente: CAD 2010: 27, 33, 34.

La GoRD y el EML comparten una misma concepción general que se resume en las denominadas “cadenas de resultados”.

Según el Programa Mundial de Lucha contra el SIDA del Banco Mundial, la lógica de esas cadenas de resultados es la que sigue:

FIGURA 8. EL MARCO LÓGICO DE LA CADENA DE RESULTADOS



Fuente: Programa Mundial de Lucha contra el VIH/SIDA, Banco Mundial 2007: 9.

Hay algunas iniciativas para establecer y abarcar dentro de una misma perspectiva los elementos del EML, básicamente en la MPP, y los que se manejan en la GoRD. Un caso típico es el que incluimos a continuación y que aparece en un curso del BID sobre “Gestión para resultados en el desarrollo de Gobiernos subnacionales”:

**FIGURA 9. RELACIONES ENTRE EL ENFOQUE DEL MARCO LÓGICO
Y LAS CADENAS DE RESULTADOS**

MARCO LÓGICO				CADENA DE RESULTADOS
	Indicadores	Medios de Verificación	Supuestos	
Fin				Impactos
Propósito				Efectos
Componentes				Productos
Actividades	Insumos (\$)			Procesos

Fuente: INDES/BID 2011, modulo 6: 12.

Existen varios modelos de cadenas de resultados y aquí hemos optado, a modo de ejemplo, por presentar la que aparece recogida en un manual del PNUD. Es la siguiente:

FIGURA 10: LA CADENA DE RESULTADOS DE LA GBR



Fuente: PNUD 2009: 53.

En lo que respecta a su aplicación en los programas y proyectos, no se dispone de un modelo completamente asumido por todos de marco de resultados que se utilice de modo generalizado en este tipo de instrumentos. A modo de ejemplo, puede verse el propuesto por el PNUD en el *Manual de Planificación, Seguimiento y Evaluación de Resultados de Desarrollo*:

TABLA 11. EL MARCO DE RESULTADOS SEGÚN EL PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD)

RESULTADOS	INDICADORES	LÍNEA DE BASE	META	MEDIOS DE VERIFICACIÓN	RIESGOS Y SUPUESTOS
Declaración de impacto (<i>Beneficios finales para la población a la que está dirigido</i>)	Medición de avance respecto al impacto				Supuestos que se hacen desde el efecto al impacto. Riesgos de no lograr el impacto.
Declaración de efecto (<i>Cambios a corto y medio plazo en la situación de desarrollo</i>)	Medición de avance respecto al efecto				Supuestos desde los productos al efecto. Riesgos de no lograr el efecto.
Productos (<i>Productos y servicios tangibles/ intangibles entregados o suministrados</i>)	Medición de avance respecto al producto				Supuestos desde las actividades hasta los productos. Riesgos de no lograr los productos.
Actividades (<i>Tareas emprendidas para generar los productos buscados</i>)	Etapas u objetos clave para generar los productos				Precondiciones para la implementación de las actividades.

Fuente: PNUD 2009: 53.

En otras ocasiones, los marcos de resultados presentan unos términos y una estructura relativamente diferente, aunque su lógica interna tiende a ser similar.

FIGURA 11. EL MARCO DE RESULTADOS

RESULTADO DE DESARROLLO			
RESULTADO INTERMEDIO 1	Indicador	Línea de Base	Meta
Producto 1.1			
Producto 1.2			
RESULTADO INTERMEDIO 2			
Producto 2.1			

Fuente: CIDEAL 2012. Seminario "Gestión orientada a resultados de desarrollo", Guatemala.

Una vez realizado este rápido recorrido, vamos a establecer algunas conclusiones que nos permitan determinar la situación en relación a las herramientas de planificación de programas y proyectos en la cooperación.

- ▶ Existen diferentes herramientas disponibles para gestionar este tipo de iniciativas y depende de sus propósitos y de las propias características de los socios el que sea más interesante recurrir a una o a otra.
- ▶ La GoRD y el EML responden a una misma lógica y sus diferencias principales se establecen en cuanto a sus niveles de aplicación que, en el caso de la GoRD, se centran principalmente en los niveles estratégicos (políticas, planes), mientras que el EML tiende a ser más utilizado en las iniciativas de carácter operativo (proyectos y programas). A pesar de esta diferenciación básica, hay que reconocer que los formatos de marcos de resultados, característicos de la GoRD, se utilizan en ocasiones para el diseño de programas de desarrollo.
- ▶ En la actualidad, se detecta una tremenda confusión terminológica que genera dudas e incertidumbres entre los actores de la cooperación para el desarrollo. Términos como resultados, productos, objetivos, etc., se utilizan en diferentes contextos con significados muy diversos. No obstante, se trata más de diferencias terminológicas, referidas a las denominaciones utilizadas, que de diferencias de fondo o de carácter conceptual.

- ▶ El EBDH proporciona orientaciones, criterios y principios que deben ser incorporados tanto en los niveles estratégicos como en los operativos aunque, como se ha indicado ya en varias ocasiones, no puede ser confundido con un método específico de planificación. El reto es, precisamente, establecer procedimientos para que esas orientaciones, criterios y principios puedan ser asumidos en los sistemas de trabajo de las organizaciones de cooperación y en la gestión cotidiana de sus iniciativas de desarrollo.

8.

Orientaciones generales para la aplicación del enfoque basado en derechos humanos en programas y proyectos

Como ya hemos señalado en varias ocasiones, aunque el EBDH no constituye en sí mismo un método para la gestión de programas y proyectos, ofrece algunas orientaciones y sugerencias que pueden contribuir a establecer procedimientos para identificar, diseñar, ejecutar y evaluar este tipo de acciones.

Nuestro propósito es presentar una propuesta que facilite la aplicación del EBDH entre las organizaciones de cooperación para el desarrollo, incorporando esas orientaciones y sugerencias a la práctica concreta de la planificación de programas y proyectos. Creemos, en ese sentido, que es importante realizar avances concretos que impulsen la incorporación progresiva del EBDH en el sector de la cooperación para el desarrollo. En ese sentido, consideramos que la propuesta que vamos a describir en los próximos capítulos no constituye un punto de llegada sino un paso más en un itinerario que debe conducir a la aplicación completa del EBDH. Evidentemente, esta propuesta no es completamente original y se basa, en cierta medida, en algunas aportaciones anteriores que han resultado de suma utilidad.

Por nuestra parte, consideramos que para promover la efectiva aplicación del EBDH en las organizaciones de cooperación para el desarrollo es necesario realizar avances progresivos que vayan poco a poco impregnando el trabajo cotidiano de nuestras organizaciones. Esas propuestas deben buscar la sencillez y basarse en las capacidades instaladas, no provocando rupturas bruscas con los procedimientos de trabajo que se encuentran ya asentados. Por último, es preciso garantizar que se trate de propuestas que promuevan la participación, esencialmente de los titulares de derechos, ya que ésta constituye una de las más importantes características del propio EBDH y, también, de la orientación de la mayoría de las organizaciones de cooperación para el desarrollo.

Existe un riesgo cierto de que el EBDH quede en propuestas de escasa aplicación o en una mera referencia formal en los formularios para cumplir un requisito externo, como ya ha ocurrido con otras orientaciones anteriores. En ninguno de los dos casos podemos hablar de una situación deseable que realmente contribuya a la aplicación del EBDH. Por nuestra parte, apostamos claramente por la conveniencia de incorporar el EBDH como una orientación central de la cooperación para el desarrollo y creemos que el modo de conseguirlo es incorporándolo gradualmente a partir de metodologías ya contrastadas y sobre las que existen experiencias sólidas.

No se trata, por tanto, de presentar una propuesta definitiva sobre la cuestión, sino por el contrario de agitar un debate impostergable y de suscitar nuevas aportaciones que tiendan a mejorar y complementar el proceso.

Como antes decíamos, creemos que la búsqueda de la sencillez en los métodos y herramientas de aplicación constituye un elemento clave para conseguir que el EBDH se convierta en una realidad. Nuestra experiencia nos ha convencido de que los procedimientos complejos y redundantes, aunque puedan ser más completos, presentan muchas dificultades para ser asumidos en el ámbito de la cooperación para el desarrollo. Por otra parte, hay que reconocer que la pretensión de garantizar una participa-

ción amplia de colectivos y personas de orígenes y culturas muy variadas sólo resulta posible si los métodos de trabajo que se utilizan son fáciles de entender y no exigen una dedicación intensiva.

Los mensajes claves que deben orientar un trabajo para la incorporación progresiva del EBDH en la planificación de proyectos y programas serían, a nuestro juicio, los siguientes:

- ▶ Promover la participación más completa posible de todos los actores implicados en estas iniciativas y, fundamentalmente, de los titulares de derechos.
- ▶ Establecer procedimientos de trabajo que resulten sencillos y fáciles de asumir por personas que no tienen conocimientos avanzados de planificación de programas y proyectos de desarrollo.
- ▶ Basarse en las capacidades instaladas dentro de las organizaciones de cooperación para el desarrollo, asumiendo todos los elementos positivos de la experiencia acumulada.
- ▶ Poner en el centro del desarrollo a los titulares de derecho para que éstos puedan conocer y contribuir al pleno disfrute de sus derechos.
- ▶ Involucrar y trabajar conjuntamente con los titulares de deberes, ya que sin su colaboración resulta imposible garantizar el pleno ejercicio de los derechos.
- ▶ Asumiendo que el desarrollo puede ser visto como un proceso que contribuye a la plena realización de los derechos humanos, vincular los objetivos de desarrollo con el incremento en el disfrute de esos derechos.
- ▶ Promover intervenciones de carácter holístico ya que, muy a menudo, los derechos son interdependientes y la garantía de uno depende del logro de otros. En términos operativos, y asumiendo que resul-

ta imposible garantizar el pleno disfrute de todos los derechos en el mismo momento, proponemos que el carácter holístico consista en incorporar siempre componentes que incidan tanto en los titulares de derechos como en los de deberes para asegurar, al menos, que se logran efectos en los dos ámbitos principales de realización de cualquier derecho humano.

De manera algo más precisa, podemos indicar que en nuestra propuesta intentaremos tener en cuenta los siguientes elementos que a continuación indicamos:

EN LA IDENTIFICACIÓN

- ▶ Establecer un diagnóstico de situación en torno a las categorías de titulares de derechos, de obligaciones y de responsabilidades.
- ▶ Promover la participación de los actores involucrados, fundamentalmente de los titulares de derechos, en la identificación (y en todo el proceso de gestión del proyecto).
- ▶ Analizar la vulneración del derecho y el reconocimiento de éste en la normativa vigente.
- ▶ Incorporar en el análisis de la vulneración de un derecho determinado los limitantes causales que afectan a titulares de derechos, de obligaciones y de responsabilidades. Valorar igualmente las capacidades instaladas que pueden favorecer el cumplimiento de ese derecho.
- ▶ Priorizar intervenciones integrales que incidan en las causas que provocan la vulneración del derecho en relación con los diferentes actores implicados.

EN EL DISEÑO

- ▶ Relacionar la lógica de la intervención con los derechos que se pre-

tenden garantizar. Incorporar componentes/resultados que incidan en todos los colectivos involucrados (titulares de derechos, obligaciones y responsabilidades).

- ▶ Elaborar indicadores que precisen los grados de avance alcanzados en el cumplimiento de un determinado derecho.
- ▶ Valorar si es posible incidir en todos los factores que contribuyen a la vulneración de un determinado derecho y precisar condiciones previas e hipótesis que identifiquen los principales riesgos a los que deberá enfrentarse la intervención.

EN LA EVALUACIÓN

- ▶ Fomentar la realización de evaluaciones participativas en las que los titulares de derechos tengan un papel protagonista.
- ▶ Vincular los criterios clásicos de la evaluación con los contenidos básicos del EBDH.
- ▶ Promover la transparencia y la rendición de cuentas.
- ▶ Analizar tanto el proceso como los impactos, precisando los resultados alcanzados en el cumplimiento de un determinado derecho.

Dicho todo esto, vamos a exponer a continuación las actuaciones concretas que proponemos llevar a cabo para la identificación y diseño de programas y proyectos incorporando el EBDH.

9.

La identificación de programas y proyectos con enfoque basado en derechos humanos

Toda identificación tiene unos componentes que deben ser tenidos en cuenta:

- ▶ Es preciso efectuar un cierto diagnóstico de situación para interpretar la realidad sobre la que se pretende incidir.
- ▶ Deben ponerse de manifiesto las posibles estrategias de solución que pueden utilizarse para mejorar la situación previamente diagnosticada.
- ▶ Hay que utilizar algún procedimiento para comparar todas esas estrategias y seleccionar la que se considere más adecuada.
- ▶ Tal como se ha indicado en varias ocasiones, todas esas tareas deben realizarse de manera participativa, involucrando a todos los actores implicados y de manera muy especial a los propios beneficiarios (titulares de derechos).

En principio, creemos que la regla general (con todas las excepciones oportunas) indica que las identificaciones de los programas y proyectos deben ponerse en marcha cuando se percibe algún tipo de demanda concreta que, preferentemente, debe provenir de los propios afectados por la situación que se pretende contribuir a resolver. De manera secundaria, puede asumirse que en la realidad se plantearán intervenciones que surjan de las demandas de otros actores involucrados, es decir, de titulares de obligaciones y de responsabilidades.

A continuación proponemos un itinerario que recorre e integra diferentes pasos para una progresiva incorporación del EBDH en la preparación de los programas y proyectos.

Nuestro propósito principal ha sido, utilizando la base proporcionada por las metodologías más comunes para la gestión de programas y proyectos, asumir las peculiaridades propias que aporta el enfoque basado en derechos, intentando de esa manera una síntesis que, sin apartarse radicalmente de las capacidades instaladas en la cooperación para el desarrollo, nos permita incorporar la visión que proporciona el EBDH.

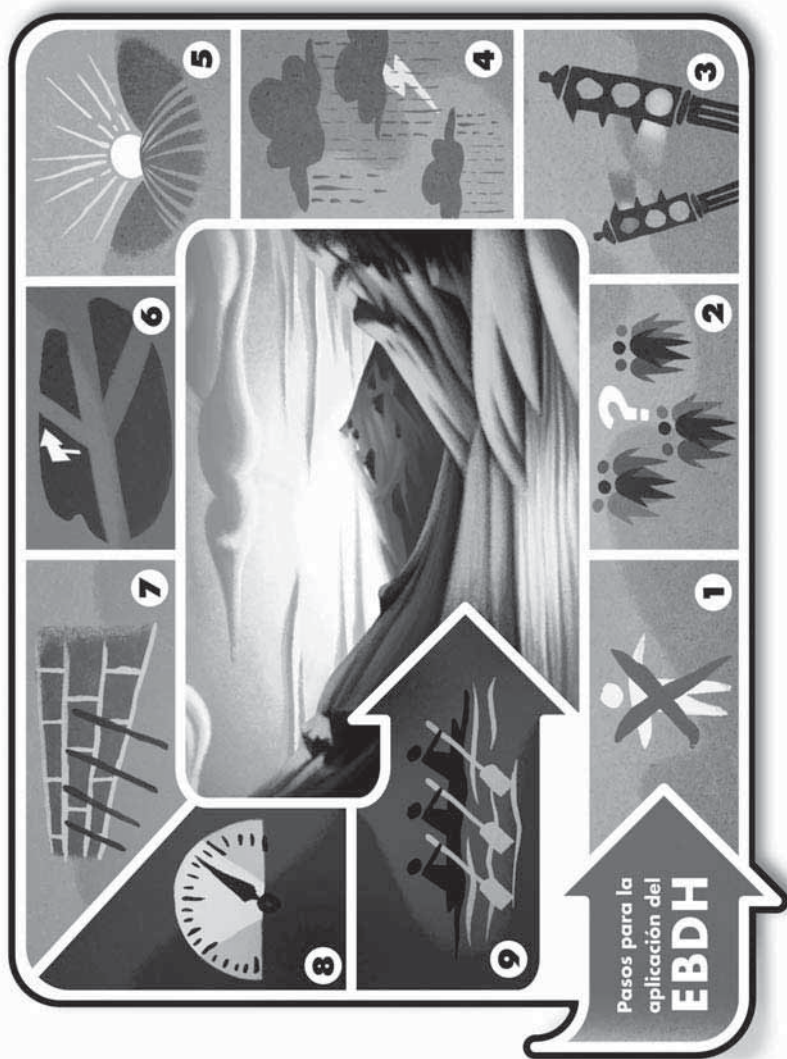
Hemos intentado establecer un recorrido de fácil comprensión y sencilla aplicación para cualquier tipo de actores. En ese sentido, hemos creído adecuado utilizar un esquema basado en el conocido “juego de la oca”, ya que de ese modo puede visualizarse de modo claro cómo, a través de una serie de pasos sucesivos con sus correspondientes herramientas, se puede identificar y diseñar programas y proyectos con una adecuada incorporación del EBDH.

La sencillez buscada conscientemente no está reñida con el rigor y, por nuestra parte, consideramos que partiendo de un modelo de fácil aplicación se promueve que los programas y proyectos incorporen las principales orientaciones que se derivan del EBDH, a la par que permite añadir elementos de mayor complejidad cuando la situación lo requiera. De esta manera, la identificación y el diseño pueden ser sistematizados, es-

tableciendo un itinerario susceptible de ser trasladado con comodidad a documentos y formularios de programas y proyectos.

El esquema donde hemos sintetizado la secuencia propuesta es el que se recoge a continuación:

1. Comprobar la vulneración del derecho.
2. Analizar los actores implicados.
3. Detectar obstáculos y capacidades.
4. Establecer las causas y efectos.
5. Plantear los resultados esperados.
6. Priorizar la estrategia de actuación.
7. Reflejar el EBDH en la formulación.
8. Establecer indicadores de calidad.
9. Asegurar la integridad de cada acción.



Véase la versión ampliada y en color de la ilustración en la contraportada del libro.

A continuación, describimos cada uno de los pasos antes enunciados:



PRIMER PASO.

Comprobar la vulneración del derecho

Habitualmente las demandas de ayuda no se plantean en términos de derechos, sino que tienden a expresarse en términos de problemas o necesidades. Si queremos realmente promover una visión centrada en los derechos humanos es necesario, de manera previa, vincular esas demandas con los derechos humanos efectivamente reconocidos. Teniendo en cuenta esta cuestión, se sugiere tomar en consideración, de manera previa, los siguientes aspectos:

A) Analizar la importancia de la problemática (recopilación de datos que muestren su alcance).

B) Analizar si esa problemática se vincula a un derecho que se encuentra claramente reconocido desde el punto de vista internacional (firma de tratados vinculantes) y nacional (en la legislación del país).

C) Una vez resueltas de manera positiva las dos cuestiones anteriores, comenzar a realizar el diagnóstico de situación para preparar un futuro proyecto o programa de desarrollo.

Para realizar esa tarea, se propone el siguiente cuadro, donde se incluyen las principales cuestiones que deben ser valoradas en este momento:

TABLA 12. HERRAMIENTA PARA LA COMPROBACIÓN DEL DERECHO VULNERADO

CUESTIONES A VALORAR	PRINCIPALES DIMENSIONES	FUENTES DE VERIFICACIÓN
Importancia de la problemática analizada	▶ Número de personas afectadas. ▶ Características de los afectados. ▶ Alcance del problema.	▶ Diagnósticos locales. ▶ Estadísticas disponibles.
Reconocimiento del derecho vulnerado	▶ Tratados internacionales en los que se reconoce el derecho suscritos por el país. ▶ Inclusión del derecho en el texto constitucional. ▶ Leyes específicas que reconocen el derecho. ▶ Políticas o planes que pretenden contribuir al cumplimiento del derecho. ▶ Recursos disponibles y consumidos en la aplicación de las políticas y planes.	▶ Tratados internacionales. ▶ Textos legales donde se reconoce el derecho. ▶ Políticas/planes (objetivos y recursos disponibles). ▶ Presupuestos y recursos.
Valoración del derecho vulnerado	Argumentos para establecer la relevancia del derecho vulnerado y para comenzar a preparar una posible estrategia de solución.	

Una vez se ha llevado a cabo este análisis previo, puede tomarse la decisión de comenzar el trabajo de preparación del futuro (y todavía hipotético) programa o proyecto. Para ello habrá que identificar a los principales actores involucrados en la problemática relacionada con el derecho vulnerado y preparar un taller de planificación.



SEGUNDO PASO.

Analizar los actores implicados

En principio, los textos fundamentales de las Naciones Unidas sobre el EBDH hacen una distinción entre titulares de derechos y titulares de deberes, pero se ha impuesto un análisis más completo que divide a los grupos y las instituciones implicadas en tres categorías, que son las de titulares de derechos, de obligaciones y de responsabilidades.

CUADRO 6. CARACTERÍSTICAS DE LOS TITULARES DE DERECHOS, DE OBLIGACIONES Y DE RESPONSABILIDADES

TITULARES DE DERECHOS: todas las personas. El ser humano pasa de ser un sujeto de necesidades a un sujeto de derechos.

TITULARES DE OBLIGACIONES: el Estado y las instituciones públicas. Es el sujeto con obligaciones jurídicas y morales.

TITULARES DE RESPONSABILIDADES: los individuos, organizaciones, sector privado, medios de comunicación, etc. Son sujetos que tienen responsabilidades que cumplir para el ejercicio del derecho.

Fuente: Material elaborado por ISI Argonauta para la Red EnDerechos, Unidad 4: Guía para la incorporación del EBDH en intervenciones.

Podemos hacer algunas breves consideraciones sobre estas categorías que contribuyan a clarificar sus contenidos. Así, los **titulares de derechos** serían los grupos de personas que ven vulnerados algunos de los derechos que tienen reconocidos. Resultan equivalentes a los tradicionales beneficiarios de los proyectos y programas de desarrollo. Evidentemente, el énfasis en este caso se establece en que esas personas no se “benefician” de una ayuda más o menos discrecional, sino que tienen toda una serie de derechos que no están disfrutando, lo que crea una diferen-

cia significativa. Por lo tanto, se trata de dar a conocer sus derechos, de fortalecer sus capacidades para reclamarlos y para que puedan contribuir a su logro. Los derechos se vinculan a personas o a grupos sociales. De todas maneras, puede ser útil analizar si dentro del conjunto de los titulares de derechos existen colectivos cuyo acceso al pleno ejercicio del derecho está especialmente vulnerado. Establecer categorías excesivamente genéricas puede provocar que, finalmente, la estrategia de intervención apenas tenga incidencia sobre los grupos más vulnerables.

Cuando se hace referencia a los **titulares de obligaciones**, se está identificando a aquellas instituciones que tienen una cierta obligación legal a la hora de garantizar el ejercicio de un determinado derecho. Hacemos referencia, por tanto, a instituciones públicas. Se trata de socios imprescindibles para garantizar el éxito de cualquier iniciativa de desarrollo y deben ser incorporados a todas estas intervenciones. El ejercicio de cualquier derecho sólo puede ser garantizado cuando, de modo simultáneo, se encuentran involucradas las propias personas a las que ese derecho se reconoce y las instituciones responsables de su garantía. En este caso, resulta necesario precisar a todas las instituciones públicas que tienen asignadas competencias claras en relación con un derecho determinado para, si así se considera conveniente, reforzar sus capacidades para que puedan cumplir con los mandatos que les corresponden. Los titulares de obligaciones deberán ser socios prioritarios de cualquier intervención de desarrollo que incorpore el EBDH.

FIGURA 12. ALCANCE DE LAS OBLIGACIONES DE LOS ESTADOS EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS



Fuente: Oficina del Alto Comisionado Derechos Humanos 2012: 14.

Por último, los **titulares de responsabilidades** serían el conjunto de actores que se encuentran relacionados con un derecho, ya sea porque muestran un cierto compromiso en su logro o porque sus actuaciones tienen una incidencia (positiva o negativa) en la satisfacción de ese derecho. Normalmente en este grupo se sitúan las organizaciones de la sociedad civil (cuyo mandato no se encuentra sancionado por tratados internacionales que establecen una obligación formal), los medios de comunicación, las empresas, etc. Es importante señalar que dentro de la categoría de titulares de responsabilidades es posible identificar actores que tienen una influencia positiva en el logro del derecho vulnerado pero, también, a otros que constituyen o pueden constituir una amenaza en ese sentido.

La tarea que es preciso realizar en este caso es la de clasificar a los actores involucrados en una determinada área/vulneración de un derecho en las tres categorías descritas:

TABLA 13. TABLA PARA LA CLASIFICACIÓN DE LOS ACTORES IMPLICADOS

TITULARES DE DERECHOS	TITULARES DE OBLIGACIONES	TITULARES DE RESPONSABILIDADES



TERCER PASO.

Detectar obstáculos y capacidades

Una vez conocidos los distintos actores involucrados en la vulneración de un derecho concreto, se trata de complementar la información reunida valorando los obstáculos atribuibles a cada una de estas categorías (titulares de derechos, de obligaciones y de responsabilidades) que pueden provocar que ese derecho no se encuentre efectivamente satisfecho, a la vez que se precisan las capacidades instaladas (recursos disponibles, conocimientos, motivaciones, niveles de desempeño institucional, etc.) que pueden contribuir a garantizar el cumplimiento del derecho analizado.

Los obstáculos constituyen las causas que provocan que exista una vulneración del derecho. Aquí utilizamos una concepción muy genérica de causa, haciendo referencia a cualquier fenómeno que constituya una respuesta a la pregunta: “¿Por qué? (se está vulnerando un determinado derecho)”. No se trata de acumular antecedentes prestigiosos para justificar esta opción, pero sirva como justificación la reflexión planteada en el siglo IV a.C. por Aristóteles: “[...] no creemos conocer algo si antes no hemos establecido en cada caso el porqué” (Fuente: Aristóteles 1995: 54).

La causalidad no es una idea exclusivamente occidental, aunque en ocasiones tendemos a creerlo así. Antes de Aristóteles, Buda Gautama (siglo V-IV a.C.) ya estableció una ley de causalidad (o karma) y nos dejó frases como la siguiente: “Todas las cosas aparecen y desaparecen por la concurrencia de causas y condiciones. Nada existe completamente solo; todo está en relación con todo lo demás”.

También la causalidad ha impregnado buena parte del pensamiento islámico. Avicena, médico y filósofo de los siglos X-XI d.C., nacido en Bujará, afirmaba: “El conocimiento de cualquier cosa, dado que todas

las cosas tienen causas, no es adquirido o completo a menos que sea conocido por sus causas".

Para el análisis de los obstáculos que provocan la vulneración de un determinado derecho y de las capacidades que pueden contribuir a su satisfacción, puede ser de mucha utilidad analizar las principales categorías que se relacionan con esos derechos. Son las siguientes:

TABLA 14. PRINCIPALES CATEGORÍAS DE LOS DERECHOS HUMANOS

TITULARES DE DERECHOS	TITULARES DE OBLIGACIONES
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 solo 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 quien recibe el servicio.
Sostenibilidad	Permite la continuidad en el tiempo al monitorizar 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: Fernández Juan, A.; Borja Segade, C.; García Varela, P. e Hidalgo Lorite, H. 2008: 29.

Tal como señalan estos autores: “Las seis categorías del derecho están interrelacionadas entre sí, no pudiendo trabajarse de manera individual, ya que el incumplimiento de alguna afecta al cumplimiento del resto de las categorías. Son interdependientes, se apoyan y se necesitan para hacer efectivo el cumplimiento del derecho humano” (Fuente: Fernández Juan, A.; Borja Segade, C.; García Varela, P. e Hidalgo Lorite, H. 2008: 29).

Teniendo en cuenta estas orientaciones, se propone que los participantes en el taller de planificación cumplimenten un cuadro como el que aparece a continuación:

TABLA 15. TABLA PARA LA SISTEMATIZACIÓN DE OBSTÁCULOS Y CAPACIDADES QUE SE ENCUENTRAN RELACIONADOS CON LA VULNERACIÓN DE UN DERECHO

	DERECHO VULNERADO					
	OBSTÁCULOS IDENTIFICADOS			CAPACIDADES INSTALADAS		
CATEGORÍAS PARA EL ANÁLISIS	Titulares de derechos	Titulares de obligaciones	Titulares de responsabilidades	Titulares de derechos	Titulares de obligaciones	Titulares de responsabilidades
DISPONIBILIDAD						
ACCESIBILIDAD						
ACEPTABILIDAD						
CALIDAD						
SOSTENIBILIDAD						
PARTICIPACIÓN						

Fuente: elaboración propia.

Orientaciones prácticas:

- Listar las causas atribuibles a titulares de derechos (TD), titulares de obligaciones (TO) y titulares de responsabilidades (TR) —con colores

diferentes— que provocan la vulneración del derecho, atendiendo a las seis categorías fundamentales de los derechos humanos.

- Listar las capacidades atribuibles a TD, TO, TR —con colores diferentes— que pueden contribuir a promover la satisfacción del derecho.



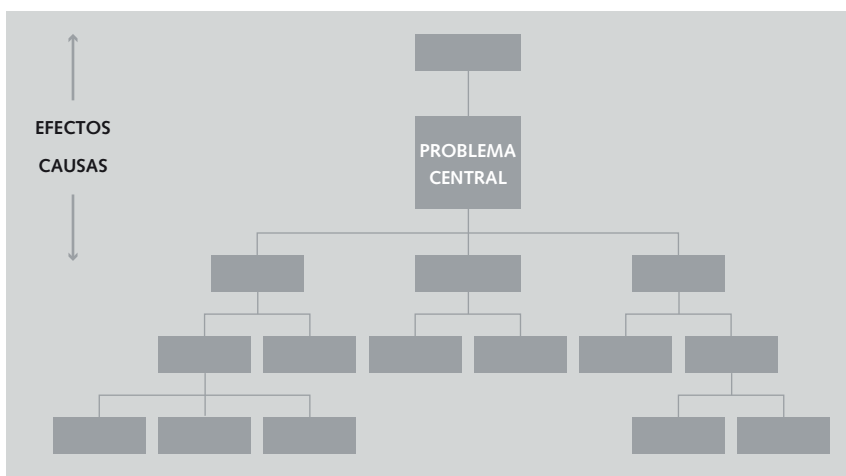
CUARTO PASO.

Establecer las causas y efectos

En este paso, se trata de ordenar los obstáculos que se han identificado en el paso anterior siguiendo el esquema ya conocido del árbol de problemas. Vamos a identificar las causas principales que se incluyen en las categorías de titulares de derechos, de obligaciones y de responsabilidades para, en torno a ellas, establecer un diagrama de causas-efectos que sirva para interpretar por qué se vulnera un determinado derecho. La propia vulneración del derecho aparecerá como el problema focal que permite ordenar la indagación.

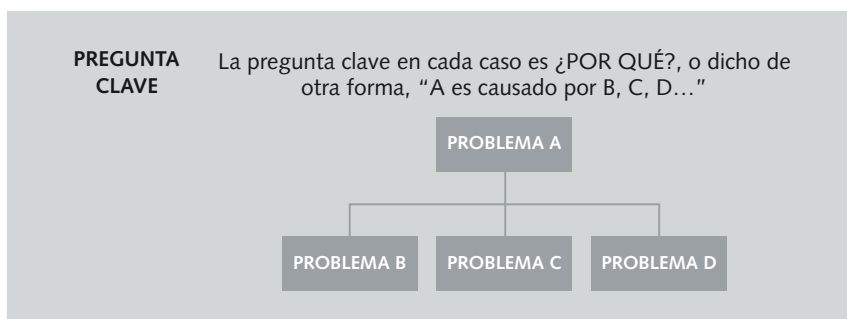
Aunque resulta muy conocido, se trata de elaborar un diagrama como el que se presenta a continuación:

FIGURA 13. EL ÁRBOL DE PROBLEMAS DEL ENFOQUE DEL MARCO LÓGICO



La vulneración del derecho analizado aparecerá, por tanto, como problema focal o central y en torno a él se irán estableciendo las causas identificadas. Es conveniente tener en cuenta las seis categorías de los derechos antes mencionadas (disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad, calidad, sostenibilidad y participación) para comprobar si se han identificado obstáculos concretos en todas o en algunas de ellas.

Como se sabe, la lógica que articula el árbol de problemas es la que sigue:

FIGURA 14. RELACIONES CAUSALES QUE VINCULAN LOS PROBLEMAS

De esta manera, se obtendrá un diagnóstico de situación en el que se dispondrá de un análisis de los actores implicados (titulares de derechos, de obligaciones y de responsabilidades), de un análisis de contexto, en base a los obstáculos que provocan la vulneración del derecho y a las capacidades existentes que pueden contribuir a su cumplimiento y de un diagrama de causas y efectos que permite ordenar los obstáculos identificados en base a sus relaciones causales en relación con el derecho vulnerado.



QUINTO PASO.

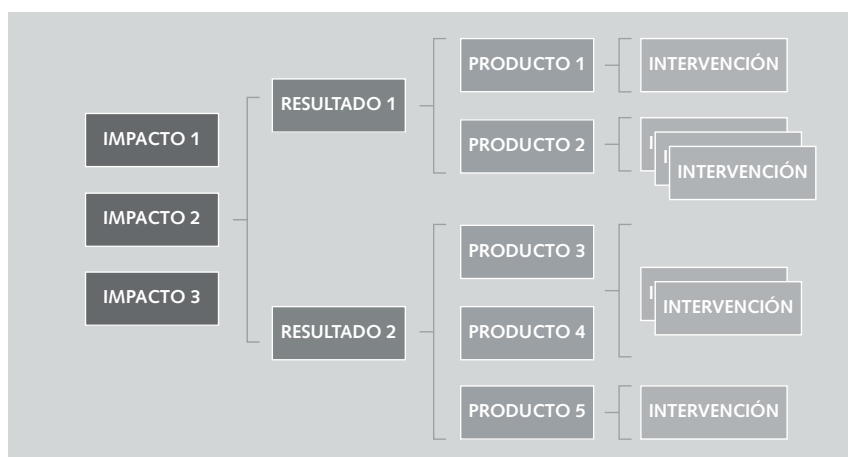
Plantear los resultados esperados

Tal como ya conocemos, se trata de convertir los problemas previamente identificados en resultados de desarrollo. Un resultado de desarrollo es un estado o situación deseada que supone una mejora concreta, relevante y evidenciable en las condiciones de vida de las personas. La buena definición de los propios problemas/obstáculos (precisión, vinculación a colectivos concretos, descripción de situaciones negativas realmente existentes y no ausencia de soluciones, etc.) contribuye de manera directa al adecuado enunciado de los resultados esperados.

El mapa de resultados es una suerte de panorama de las posibles estrategias de solución que pueden contribuir a garantizar el cumplimiento de un derecho determinado y su función es precisamente la de proporcionar una visión general de las posibles opciones que tiene una intervención determinada para contribuir a la satisfacción de un derecho.

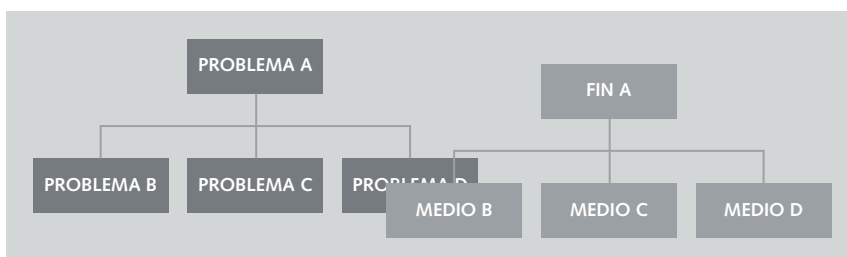
La estructura de un mapa de resultados es la que se incluye a continuación:

FIGURA 15. MAPA DE RESULTADOS ESPERADOS



A su vez, la lógica que vincula los diferentes niveles del mapa de resultados es la misma que el conocido árbol de objetivos del EML. Se trata de la siguiente:

FIGURA 16. RELACIONES MEDIOS-FINES ENTRE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO

**SEXTO PASO.****Priorizar la estrategia de actuación**

En este último paso de la identificación se trataría de seleccionar dentro de las diferentes acciones o estrategias que aparecen en el árbol de objetivos, aquella que consideremos más adecuada teniendo en cuenta las condiciones del entorno y la incidencia en el logro del derecho vulnerado. Evidentemente, esa decisión es específica en cada caso y sólo pueden proporcionarse algunas orientaciones de carácter general.

En el fondo, de lo que se trata es de comparar estrategias alternativas y escoger, dentro de las posibilidades disponibles, aquella que resulte más conveniente. No existe un procedimiento infalible que permita garantizar la selección de la “mejor alternativa”, pero sí pueden sugerirse algunos criterios que permitan que, al menos, la selección se haga con un cierto orden y sistematicidad.

Estamos acostumbrados en la cooperación para el desarrollo a efectuar análisis multicriterio para justificar las decisiones que se adoptan en este paso. Creemos que el EBDH aporta algunos criterios adicionales que contribuyen a mejorar este tipo de indagaciones. Los más significativos son los siguientes:

- ▶ **Integralidad.** Hay muchas maneras de entender la integralidad, pero sugerimos que una visión realista de este criterio sería la de considerar que es fundamental que la estrategia finalmente seleccionada abarque siempre actuaciones que incorporen a los titulares de derechos y a los titulares de obligaciones y, deseablemente, a los titulares de responsabilidades. Por el contrario, interpretar que la integralidad supone considerar únicamente intervenciones que abarquen todos los derechos vulnerados nos parece muy poco realista.
- ▶ **Capacidades instaladas.** Se trata de valorar, teniendo en cuenta la indagación sugerida en el paso tercero de este itinerario, en cuál de las estrategias analizadas se realiza una utilización más decidida de las capacidades instaladas (en titulares de derechos, de obligaciones y de responsabilidades). Con carácter general, puede asumirse que un programa o proyecto de desarrollo debe basarse en las capacidades instaladas para fortalecerlas. Las posibilidades de incidir en la realidad y de garantizar la sostenibilidad de los efectos se encuentran claramente vinculadas con un razonable aprovechamiento de las capacidades y recursos locales ya existentes.
- ▶ **Grado de vulneración del derecho.** Como antes decíamos, no todas las personas y todos los grupos se encuentran en las mismas condiciones de vulnerabilidad con relación al disfrute de un determinado derecho. Dentro de los propios titulares de derechos existen diversos grados de vulnerabilidad y esos grados deben ser analizados y puestos de manifiesto. En principio, las iniciativas que tienden a concentrarse en los colectivos más vulnerables tendrían una pertinencia mayor, aunque evidentemente éste no es el único criterio que es preciso valorar.
- ▶ **Incidencia en el cumplimiento del derecho.** No todas las estrategias de intervención tienen los mismos efectos en el cumplimiento de un determinado derecho. Siempre que sea posible, es conveniente seleccionar aquellas estrategias que promuevan de manera más clara la plena satisfacción del derecho vulnerado.

Aparte de estos criterios, pueden (y deben) utilizarse otros que resultan plenamente conocidos entre las organizaciones de cooperación para el desarrollo. Entre éstos, y sin ánimo de exhaustividad, pueden citarse los de coste, tiempo, sostenibilidad, riesgos, prioridades de actores involucrados, alineamiento con prioridades locales, complementariedad con otras intervenciones de desarrollo, etc.

De esta manera, podemos pensar en cumplimentar un cuadro como el que se propone a continuación para realizar el análisis y la justificación de la selección de estrategias:

TABLA 16. CRITERIOS PARA LA PRIORIZACIÓN DE LA ESTRATEGIA DE ACTUACIÓN

CRITERIOS DE VALORACIÓN	ALTERNATIVA 1	ALTERNATIVA 2	ALTERNATIVA "N"
Integralidad			
Aprovechamiento de capacidades instaladas			
Focalización en grupos con elevada vulneración del derecho			
Incidencia en el cumplimiento del derecho			
Otros criterios (coste, tiempo, riesgos, alineamiento, sostenibilidad, etc.)			

Este tipo de tablas sirve para realizar valoraciones cualitativas y/o cuantitativas que permiten justificar (y consensuar) la toma de decisiones. Dado que esos procedimientos son muy conocidos, hemos considerado

mejor no tratarlos aquí de manera detallada. Puede recurrirse a alguno de los muchos manuales de gestión de programas y proyectos donde esta fase es comentada en profundidad.

10.

El diseño de programas y proyectos con enfoque basado en derechos humanos

Como ya hemos indicado, durante la etapa de diseño intentamos “volver operativa” la alternativa seleccionada, lo que supone despejar, en la medida de lo posible, todas las incertidumbres que pueden provocar su fracaso.

El diseño “constituye una fase esencial dentro de la gestión del ciclo de los proyectos. Aparece inmediatamente después de la identificación y en ella se trata de desarrollar y sistematizar la idea avanzada en la fase anterior. El resultado material que debe proporcionarnos la formulación es el documento inicial del proyecto” (Fuente: AECI 2000: 19). “En esta etapa se estructurará y formalizará la acción, y quedarán establecidos los rasgos definitivos del proyecto” (Fuente: Gómez Galán, M. y Sainz Ollero, H. 2013: 36).

En términos muy generales, podemos decir que en la fase de diseño se trata de concretar la lógica de la intervención, programar las actividades y los recursos y analizar las posibilidades de sostenibilidad de los efectos generados. Todos esos elementos (y los previos de la etapa de identificación) se incorporarán en el documento del programa o proyecto.

No pretendemos aquí realizar una descripción pormenorizada de todas esas tareas (que son suficientemente conocidas y para cuya comprensión se dispone de manuales adecuados), pero sí creemos que es importante hacer algunas consideraciones generales para comprender cómo podemos incorporar el EBDH durante esta etapa.



SÉPTIMO PASO.

Reflejar el EBDH en la formulación

En principio, tal y como comentamos en el capítulo 7, podemos utilizar para sistematizar la fase de diseño y precisar sus principales elementos una matriz de planificación o un marco de resultados.

Como recordatorio, se incluyen a continuación una matriz y un marco de resultados estándares para que sea más fácil entender las sugerencias que se plantearán para tener en cuenta el EBDH a la hora de diseñar el programa o proyecto.

FIGURA 17. MATRIZ DE PLANIFICACIÓN DEL PROYECTO

	LÓGICA DE LA INTERVENCIÓN/ RESUMEN DESCRIPTIVO	INDICADORES OBJETIVAMENTE VERIFICABLES	FUENTES/ MEDIOS DE VERIFICACIÓN	HIPÓTESIS/ SUPUESTOS/ FACTORES EXTERNOS
OBJETIVO(S) GENERAL(ES)				
OBJETIVO ESPECÍFICO				
PRODUC- TOS/ COM- PONENTES/ RESULTADOS				
ACTIVIDA- DES		RECURSOS/ MEDIOS/INSUMOS	COSTES/ PRESUPUESTO	
				CONDICIONES PREVIAS

FIGURA 18. MARCO DE RESULTADOS

EFECTO ¹ :			INDICADORES:	FUENTES VERIFICACIÓN:
RESULTADO:			INDICADORES:	FUENTES VERIFICACIÓN:
PRODUCTOS	INDICADORES	FUENTES DE VERIFICACIÓN	ACTIVIDADES	RIESGOS Y SUPUESTOS
1.			1.1.	
			1.2.	
			1.3.	
2.			2.1.	
			2.2.	
			2.3.	
3.			3.1.	
			3.2.	
			3.3.	

En ambos casos, hay que tener en cuenta algunas cuestiones para garantizar una adecuada incorporación del EBDH:

- Incorporación de referencias al ejercicio de los derechos humanos en los niveles superiores de la lógica de intervención (objetivos en el caso de la matriz, impactos, efectos o resultados en el caso de los marcos de resultados). De esta manera, debería quedar claramente establecido en esos enunciados el cambio que se aspira a alcanzar en el ejercicio de un derecho vulnerado y el grupo de titulares de

1. En los niveles estratégicos suele ser importante establecer una distinción entre “resultados de desarrollo” y “resultados intermedios”, entendiendo que los primeros suponen cambios en la situación de grupos humanos concretos, mientras que los segundos suelen hacer referencia a la mejora en la provisión de servicios, el reconocimiento y protección de derechos y cambios en los hábitos o conductas de los actores. Aquí, asumiendo el carácter operativo de la propuesta, hemos preferido mantener las denominaciones de efectos y resultados.

derechos que se verá beneficiado por la intervención. Puede ser que el efecto alcanzado por el programa o proyecto no signifique la plena garantía de un derecho determinado, pero deberá quedar claro cuál es el grado de avance en su satisfacción.

- ▶ Incorporar productos (“resultados” en la terminología tradicional del EML) que tengan incidencia directa en los titulares de derechos y los titulares de obligaciones y, deseablemente, también en los titulares de responsabilidades. Evidentemente, estos productos (“bienes o servicios entregables por el programa o proyecto”) dependerán del análisis causal realizado y de las capacidades instaladas detectadas durante la etapa de identificación.
- ▶ Programar las principales actividades que deben realizarse para el logro de cada uno de esos productos. Establecer el papel que las tres categorías analizadas (titulares de derechos, de obligaciones y de responsabilidades) asumirán en la realización de esas actividades. Puede haber, por tanto, actividades en las que sea precisa la colaboración entre más de uno de los grupos antes mencionados, mientras que en otras ocasiones se tratará de iniciativas cuya responsabilidad recaerá de manera exclusiva en uno de los socios implicados en la iniciativa.
- ▶ Incorporar riesgos y supuestos sobre los que exista un cierto grado de incertidumbre y que pueden provocar que las relaciones establecidas entre los diferentes elementos de la lógica de intervención no se cumplan, así como medidas para su gestión.



OCTAVO PASO.

Establecer indicadores de calidad

Prácticamente todo el mundo que trabaja en la gestión de programas y proyectos de desarrollo reconoce que existe una evidente debilidad en la mayoría de los indicadores que habitualmente venimos utilizando. Si asumimos que la rendición de cuentas y la transparencia constituyen principios fundamentales del EBDH estamos obligados a mejorar la calidad de los indicadores que manejemos en el futuro ya que resulta imposible proporcionar información fiable si no contamos con unos buenos indicadores. La asunción de que los objetivos de desarrollo deben vincularse con el pleno ejercicio de los derechos humanos establece una cierta normativa en esos objetivos, normativa que se deriva del propio establecimiento de normas internacionales acerca del cumplimiento de los derechos y esa estandarización nos proporciona una base para establecer indicadores que se soporten en criterios transparentes.

Existen múltiples definiciones sobre indicadores y no vamos a entrar aquí a analizar sus similitudes y diferencias. Sirva la siguiente definición para recordar de qué estamos hablando:

“Los indicadores son señales de cambio en el camino hacia el desarrollo. Describen la forma de rastrear los resultados buscados y son fundamentales para el seguimiento y la evaluación” (Fuente: PNUD 2000: 59).

Las características generales de unos buenos indicadores de derechos humanos son las que se indican a continuación:

FIGURA 19. CRITERIOS PARA LA SELECCIÓN DE INDICADORES

En la selección de indicadores de derechos humanos, pueden resultar útiles los criterios RIGHTS (por sus siglas en inglés), que tienen en cuenta las propiedades estadísticas y metodológicas deseadas de un indicador así como los principios y los aspectos de derechos humanos.

R	pertinentes y fiables
I	independientes en sus métodos de acopio de datos de los sujetos observados
G	globales y útiles a escala universal, aunque también susceptibles de contextualización y desglose por motivos de discriminación prohibidos
H	centrados en las normas de derechos humanos y anclados en el marco normativo de derechos
T	transparentes en sus métodos, oportunos y definidos en el tiempo
S	simples y específicos

Fuente: Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos 2012: 56.

Las propiedades ideales de los indicadores son las siguientes:

- ▶ Claro: preciso y sin ambigüedades.
- ▶ Relevante: describe un aspecto esencial del resultado al que está vinculado.
- ▶ Disponible: a tiempo y a lo largo del tiempo, a un coste razonable.

- ▶ Verificable²: constatable en una fuente de verificación fiable.
- ▶ Consensuados: con los socios y otros grupos de interés clave.

Fuente: CIDEAL 2012. Seminario "Gestión orientada a resultados de desarrollo", Guatemala.

Hay diferentes tipos de indicadores y se establecen, por ejemplo, clasificaciones en torno a categorías, como indicadores cualitativos y cuantitativos, directos e indirectos, estructurales, de proceso y de resultados, de desempeño y efectos, etc.

Un interesante ejemplo al respecto es el planteado por la *Guía sobre Indicadores de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas de Derechos Humanos*:

2. Idealmente deben provenir de los sistemas del país socio o de organismos de desarrollo multilaterales.

FIGURA 20. CATEGORÍAS DE INDICADORES UTILIZADOS PARA LOS DERECHOS HUMANOS

	OBJETIVO O BASADO EN HECHOS	SUBJETIVO O BASADO EN JUICIOS
CUANTITATIVO	Indicador articulado en forma cuantitativa y basado en información sobre objetos, hechos o acontecimientos que son, en principio, directamente observables y verificables. <i>Ejemplo 1:</i> prevalencia de niños menores de <i>cinco años</i> con peso insuficiente. <i>Ejemplo 2:</i> número de ejecuciones arbitrarias registradas.	Indicador articulado en forma cuantitativa y basado en información que supone una percepción, opinión, valoración o juicio, utilizando, por ejemplo, escalas cardinales/ordinales. <i>Ejemplo 1:</i> porcentaje de personas que se sienten seguras caminando a solas por la noche. <i>Ejemplo 2:</i> calificación basada en una puntuación media asignada por un grupo de expertos o periodistas sobre el estado de la libertad de expresión en un país.
CUALITATIVO	Indicador articulado en forma descriptiva, en forma categórica, y basado en información sobre objetos, hechos o acontecimientos que son, en principio, directamente observables y verificables. <i>Ejemplo 1:</i> estado de ratificación de un tratado de derechos humanos en cierto país: ratificado/firmado/ni firmado ni ratificado. <i>Ejemplo 2:</i> descripción de los hechos de un acontecimiento en el que se han producido actos de violencia física, con un agresor y una víctima.	Indicador articulado de forma descriptiva, no necesariamente en forma categórica, y basado en información que supone una percepción, opinión, valoración o juicio. <i>Ejemplo 1:</i> valoración descriptiva del grado de independencia e imparcialidad de la justicia. <i>Ejemplo 2:</i> ¿está plenamente garantizado el derecho a la alimentación en las leyes y en la práctica en determinado país?

Fuente: Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos 2012: 21.

Para incorporar indicadores que respondan a las orientaciones generales del EBDH hay que tener en cuenta algunas sugerencias, aunque hay que reconocer que muchas de ellas no son exclusivas de este enfoque:

- ▶ Vincular los indicadores a las normas disponibles sobre derechos humanos.
- ▶ Construir los indicadores de manera participativa, asumiendo los puntos de vista de los titulares de derechos de manera principal, pero también los de los titulares de obligaciones y de responsabilidades, para incorporar las percepciones *emic*³ sobre la vulneración y el ejercicio de los derechos humanos.
- ▶ Precisar los compromisos e iniciativas llevadas a cabo por los titulares de obligaciones y responsabilidades, tanto en lo que hace referencia a sus responsabilidades “estructurales” (tratados, leyes y políticas), como sobre los esfuerzos que realizan para cumplir con esas obligaciones (recursos disponibles y avances físicos en la satisfacción del derecho).
- ▶ Concretar las actitudes y comportamientos que deben asumir los titulares de derechos para garantizar el cumplimiento de un determinado derecho.
- ▶ Disponer de líneas de base que precisen la situación de “punto de partida” y permitan valorar los cambios que las intervenciones están contribuyendo a lograr.
- ▶ Establecer unidades de medición para conocer el avance en la satisfacción de un determinado derecho (número de personas, características, grado y tipo de ejercicio del derecho, etc.). Es importante incorporar en este caso los principios transversales de los derechos

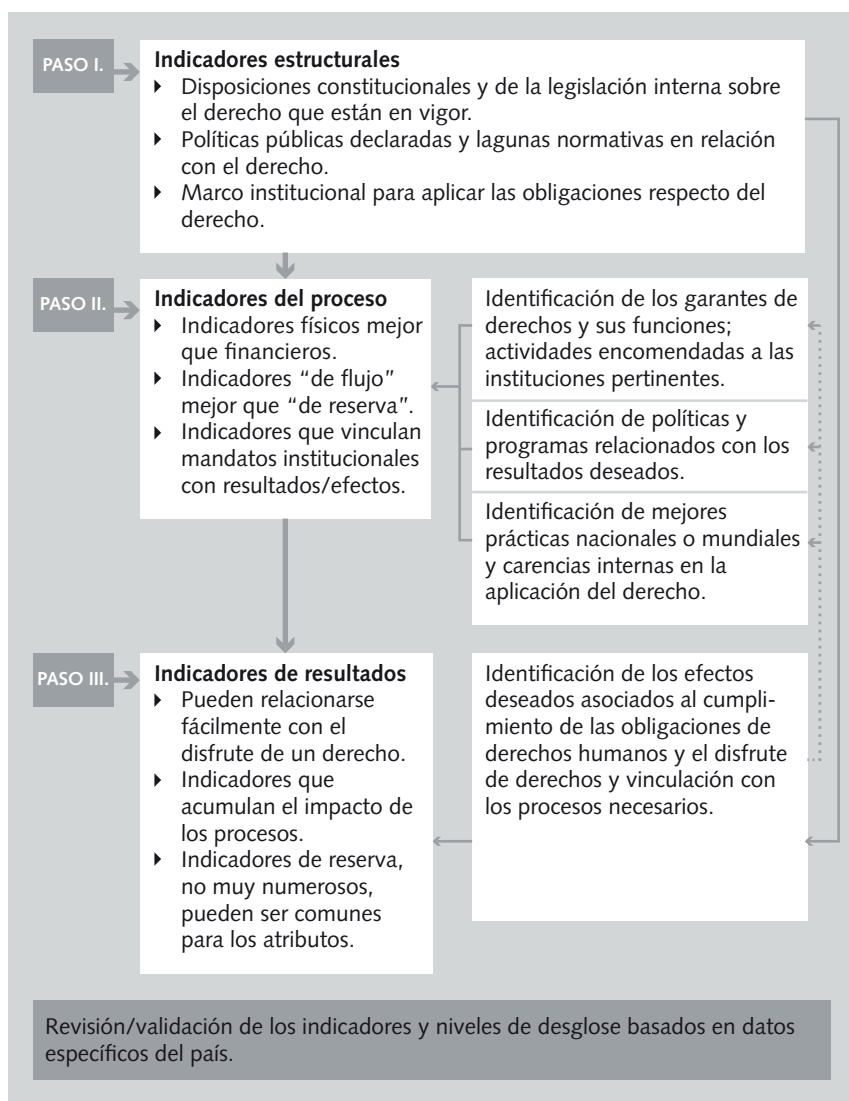
3. “Los pensamientos y las conductas de los participantes pueden enfocarse desde dos perspectivas contrapuestas: desde la de los propios participantes y desde los observadores [...] El primero de estos dos modos de estudiar la cultura se llama *emic* y el segundo *etic*” (Harris, M. 1998: 28).

humanos, como la no discriminación, la igualdad, la rendición de cuentas, etc.

- ▶ Como se sabe, un indicador debe incorporar una variable o atributo (calidad) susceptible de medición que sea relevante y que se encuentre vinculada al propio objetivo o resultado, una meta (cantidad) que establezca la magnitud del cambio esperado y un tiempo en el que se prevé alcanzar la meta.
- ▶ Las fuentes de verificación utilizadas para la constatación del cumplimiento de los indicadores deben ser preferentemente locales, para reforzar las capacidades instaladas y facilitar la medición de los cambios después de la finalización de las intervenciones de desarrollo.

En términos generales, la división entre indicadores estructurales, de proceso y de resultados puede proporcionarnos una buena guía para abordar el establecimiento de indicadores que permitan valorar una iniciativa concreta de desarrollo con EBDH. Hemos de tener en cuenta las siguientes dimensiones:

FIGURA 21. LA SELECCIÓN DE INDICADORES



Fuente: Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos 2012: 87.

Para identificar variables adecuadas, resulta de gran utilidad basarse en las categorías principales que se asocian con los derechos humanos. Así, podríamos sugerir que frente a un determinado objetivo o resultado de una intervención de desarrollo que se encuentra vinculado a un derecho humano vulnerado, pueden establecerse indicadores que se relacionen con los seis principios antes comentados. Para ello, una tabla como la que proponemos a continuación puede resultar de utilidad:

TABLA 17. POSIBLES INDICADORES RELACIONADOS CON LAS PRINCIPALES DIMENSIONES DE LOS DERECHOS HUMANOS

OBJETIVO O RESULTADO DE DESARROLLO		
DIMENSIONES PRINCIPALES	ÁMBITOS DE INDAGACIÓN	POSIBLES INDICADORES
DISPONIBILIDAD	Tipo y dimensión de los servicios ofertados para la satisfacción de un determinado derecho.	▶ Cantidad de infraestructura disponible para el disfrute del derecho. ▶ Cantidad de personal disponible para la provisión de un servicio y/o derecho. ▶ Número de recursos puestos a disposición.
ACCESIBILIDAD	Posibilidad de que los titulares de derechos puedan disfrutar de un determinado derecho (conocimientos, accesibilidad física, económica, idiomática, etc., no discriminación a determinados grupos, etc.).	▶ Distancia para acceder al servicio. ▶ Tiempos en los que se presta el servicio. ▶ Coste promedio del servicio. ▶ Número y características de titulares de derechos que no tienen acceso a un determinado derecho o servicio.

ACEPTABILIDAD	Adecuación de la prestación a las características de los titulares de derechos.	▶ Número de titulares de derechos satisfechos. ▶ Grado de comprensión del derecho. ▶ Grado de conocimiento e información sobre el servicio.
CALIDAD	Correspondencia entre el disfrute del derecho y las normas y estándares internacionales.	▶ Grado de satisfacción del derecho. ▶ Número de titulares de derechos que ven satisfecho su derecho/número total de titulares que ven vulnerado su derecho.
SOSTENIBILIDAD	Continuidad en el tiempo de un determinado derecho.	▶ Recursos disponibles incluidos para la prestación del servicio. ▶ Compromisos legales para el mantenimiento del servicio. ▶ Ingresos propios sobre el total de ingresos. ▶ Años de continuidad en la operación del servicio.
PARTICIPACIÓN	Participación público-privada en el disfrute de un derecho y papel cumplido por los titulares de derechos en el proceso de logro de sus derechos.	▶ Número de entidades particulares que se encuentran incorporadas en el ejercicio del derecho. ▶ Grado de participación de los titulares de derechos en el proceso de reconocimiento y disfrute de un derecho.

Orientaciones prácticas:

Teniendo en cuenta las recomendaciones planteadas, establecer indicadores de calidad mediante los cuales se pueda valorar el grado de avance

en la satisfacción de un derecho determinado a partir de la realización de un programa o proyecto. Incorporar, por otra parte, indicadores estructurales, de desempeño y de resultados que permitan valorar tanto el proceso como los efectos alcanzados.



NOVENO PASO.
Asegurar la integralidad
de cada acción

Para enfatizar la integralidad de los programas y proyectos con EBDH, se considera útil que, una vez establecida la lógica de intervención del programa o proyecto e identificados sus principales indicadores y fuentes de verificación, se elabore una tabla adicional donde se pongan de manifiesto las contribuciones que cada uno de los actores involucrados (titulares de derechos, de obligaciones y de responsabilidades) deberán realizar para el logro de cada uno de los productos definidos y para la ejecución de las actividades programadas. Esa tabla podría ser como sigue:

**TABLA 18. TABLA PARA LA ATRIBUCIÓN DE METAS Y RESPONSABILIDADES
DE LOS SOCIOS INVOLUCRADOS EN EL PROYECTO**

PRODUCTO 1			
ACTIVIDADES	TAREA TD	TAREA TO	TAREA TR
A.1.1.			
A.1.2.			
A.1.n.			
PRODUCTO "N"			
ACTIVIDADES	TAREA TD	TAREA TO	TAREA TR
A.n.1.			
A.n.2.			
A.n.n.			

FINALIZACIÓN DEL DISEÑO

Evidentemente, para la finalización de la etapa de diseño es preciso concretar algunos elementos ya conocidos, como son el cronograma de ejecución, el presupuesto y el análisis de sostenibilidad. Teniendo en cuenta que se trata de pasos suficientemente conocidos y sobre los que no se establecen novedades significativas en este caso, hemos optado por no comentarlos de manera detallada, ya que se encuentran bien descritos en los manuales de gestión de programas y proyectos de desarrollo.

La fase de diseño concluye y tiene como resultado material el **documento del programa o proyecto**, que constituye una guía para la acción que se llevará a cabo durante la etapa de ejecución.

Existen distintos modelos de documento de proyecto y, en la actualidad, muchos de ellos tienden a incluir capítulos o epígrafes que hacen referencia a elementos clave del EBDH, tal y como hemos venido comentando hasta aquí.

11.

Sugerencias para la evaluación de programas y proyectos con enfoque basado en derechos humanos

Asumiendo que el EBDH pone un énfasis especial en la necesidad de promover la transparencia y la rendición de cuentas, resulta evidente que las evaluaciones adquieren una gran importancia en los programas y proyectos que incorporan este enfoque.

La evaluación se ha convertido en los últimos tiempos en una etapa clave en el ciclo de gestión de las intervenciones de cooperación para el desarrollo. La rendición de cuentas y la generación de procesos de aprendizaje constituyen dos aspiraciones centrales de todas las iniciativas de desarrollo y, en ese sentido, el EBDH no hace sino reforzar esta tendencia.

La incorporación del EBDH en las evaluaciones de proyectos y programas no supone un nuevo tipo de evaluación ni un cambio radical en los métodos, los criterios o los procedimientos utilizados en este tipo de indagaciones sistemáticas, sino la asunción de algunas temáticas adicionales o la incorporación de determinados principios y criterios.

De manera muy general, podemos indicar que las evaluaciones con EBDH presentarán los siguientes rasgos generales:

- ▶ Se impulsarán preferentemente evaluaciones participativas, en las que los titulares de derechos tendrán un papel clave en la definición de las temáticas que deben ser objeto prioritario de la indagación y en los procesos para la recopilación y el análisis de los datos.
- ▶ Para reforzar la participación en los ejercicios de evaluación se considera especialmente adecuada la combinación de técnicas cuantitativas y cualitativas.
- ▶ Junto a los criterios clásicos de evaluación propuestos por el CAD (pertinencia, eficacia, eficiencia, impacto y sostenibilidad) es muy posible que se incluyan otros criterios que refuerzan algunas dimensiones insuficientemente consideradas (no discriminación, universalidad, participación, etc.).
- ▶ Además de la posible inclusión de nuevos criterios es muy importante definir preguntas en los criterios tradicionales que incorporen las diferentes dimensiones de los derechos humanos y su relación con los procesos de desarrollo.

Según la guía para la medición y la aplicación de indicadores de derechos humanos de la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos pueden, en principio, distinguirse tres perspectivas para las evaluaciones de derechos humanos. Se trataría de las siguientes:

**FIGURA 22. TRES PERSPECTIVAS PARA LAS EVALUACIONES
DE DERECHOS HUMANOS**

HORIZONTE TEMPORAL	PERSPECTIVA DEL PROMEDIO	PERSPECTIVA DE LA PRIVACIÓN	PERSPECTIVA DE LA DESIGUALDAD
Un período	¿Cuál es el promedio nacional?	¿Quién está más desfavorecido, por: ▸ Sexo ▸ Quintinil de ingresos ▸ Región ▸ Grupo étnico ▸ Educación ▸ Otros?	¿Cuál es la disparidad entre: ▸ Mujeres y hombres ▸ Quintiniles de ingresos superior e inferior ▸ Regiones más prósperas y más pobres ▸ Población local y migrante?
Dos o más períodos	¿Cómo ha cambiado el promedio nacional?	¿Cómo han avanzado los grupos de población más desfavorecidos?	¿Cómo han cambiado las disparidades entre grupos de población: han aumentado o han disminuido?

Fuente: Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos 2012: 137.

Cualquier evaluación constituye un ejercicio de respuestas a determinadas preguntas que, normalmente, se agrupan en torno a unos criterios predefinidos que constituyen la guía o la orientación del ejercicio. Evidentemente, no puede haber un acuerdo total sobre las preguntas claves de una evaluación con EBDH, ya que la heterogeneidad de los programas y proyectos hace que cada indagación sea específica. De todas maneras, en diferentes manuales se efectúan algunos intentos de presentar las temáticas consideradas fundamentales a la hora de tener en cuenta este enfoque en las evaluaciones.

Así, en el manual “Programación de los Derechos del Niño. Cómo aplicar un enfoque de derechos del niño a la programación” (Save the Children, 2002) se incluye la siguiente relación con algunas de las preguntas que se consideran más relevantes:

CUADRO 7. PREGUNTAS PARA UNA EVALUACIÓN CON ENFOQUE BASADO EN DERECHOS HUMANOS

CUADRO DE PREGUNTAS

- ▶ ¿Sobre qué derechos incumplidos trata este proyecto?
- ▶ ¿Cuáles son las causas que subyacen bajo el incumplimiento de estos derechos?
- ▶ ¿Quién es el responsable del cumplimiento de los derechos?
- ▶ ¿Qué acciones se deben tomar para mejorar la situación?
- ▶ ¿Qué niños incluye el grupo objetivo del proyecto?
- ▶ ¿La propuesta es sensible al género?

Fuente: Save the Children 2002: 38.

Por su parte, el equipo de ISI Argonauta, en el libro “El enfoque basado en derechos humanos: evaluación e indicadores”, propone como criterios y áreas de indagación fundamentales las que resume en la tabla que se incluye a continuación:

TABLA 19. RESUMEN DE LAS ÁREAS DE INDAGACIÓN DEL ENFOQUE BASADO EN DERECHOS HUMANOS EN LA EVALUACIÓN

NIVELES	CATEGORÍAS	ÁREAS DE INDAGACIÓN CON EBDH
Diseño del proyecto	▶ Pertinencia. ▶ Alineación. ▶ Coherencia.	▶ Situación de los derechos humanos. ▶ Igualdad y no discriminación. ▶ Participación.
Ejecución del proyecto. Procesos de implantación y gestión.	▶ Eficiencia. ▶ Apropiación. ▶ Coordinación.	▶ Rendición de cuentas. ▶ Transparencia. ▶ Indivisibilidad.
Resultados	▶ Eficacia. ▶ Impacto. ▶ Sostenibilidad. ▶ Apropiación.	Fortalecimiento de las capacidades de los titulares de derechos: ▶ Compromiso. ▶ Autoridad. ▶ Acceso y control de recursos. ▶ Comunicación. ▶ Toma de decisiones racionales. Fortalecimiento de las capacidades de los titulares de obligaciones: ▶ Compromiso. ▶ Autoridad. ▶ Acceso y control de recursos. ▶ Comunicación. ▶ Toma de decisiones racionales.

Fuente: Borja Segade, C.; García Varela, P. e Hidalgo Lorite, R. 2011: 23.

Por nuestra parte, y sin pretender decir la última palabra en este sentido, hemos elaborado una relación de temas que nos parecen relevantes en una evaluación con EBDH y que hemos intentado relacionar con algunos de los criterios más utilizados en las evaluaciones de programas y proyectos. Ese avance aparece recogido en la tabla que aparece a continuación:

TABLA 20. CRITERIOS DE EVALUACIÓN Y TEMAS DE INDAGACIÓN VINCULADOS AL ENFOQUE BASADO EN DERECHOS HUMANOS

CRITERIO DE EVALUACIÓN	TEMAS DE INDAGACIÓN VINCULADOS AL EBDH
PERTINENCIA	▶ Reconocimiento de determinados derechos en las legislaciones nacionales. ▶ Existencia de políticas públicas orientadas a la satisfacción de determinados derechos. ▶ Existencia de organismos responsables del cumplimiento de determinados derechos. ▶ Participación de los sujetos de derecho en la reclamación de éstos.
EFICACIA	▶ Nivel y grado de cumplimiento de un determinado derecho. ▶ Calidad de los servicios, estructuras y mecanismos puestos en marcha para el cumplimiento de un derecho.
EFICIENCIA	▶ Utilización de los recursos disponibles para la satisfacción de un derecho. ▶ Tiempos necesarios para satisfacer un derecho determinado.
COBERTURA	▶ Población que accede al derecho. ▶ Dificultades de acceso a un determinado derecho. ▶ Posibles sesgos en el disfrute de un derecho.
IMPACTO	▶ Cambios en la legislación. ▶ Cambios en las políticas públicas. ▶ Cambios en las instituciones titulares de obligaciones (y de responsabilidades). ▶ Cambios en los titulares de los derechos. ▶ Efectos del logro de un determinado derecho en las relaciones de género.

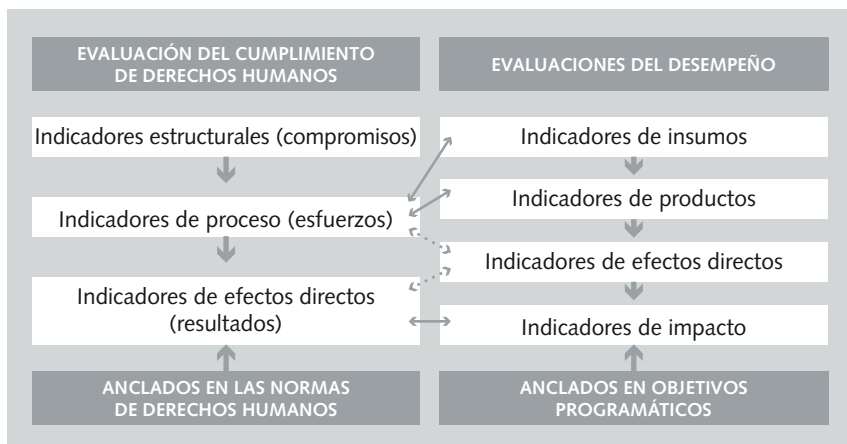
SOSTENIBILIDAD	▶ Capacidad institucional para el mantenimiento de un determinado derecho/servicio. ▶ Implicación de los titulares de derechos, obligaciones y responsabilidades en el mantenimiento de un determinado derecho/servicio. ▶ Recursos disponibles para el mantenimiento de un determinado derecho/servicio.
----------------	---

Atendiendo a las técnicas utilizadas, las evaluaciones con EBDH utilizarán preferentemente métodos mixtos, combinando herramientas cuantitativas y cualitativas (como, por otra parte, la mayoría de las evaluaciones “convencionales”). Las herramientas cualitativas tienden a promover una mayor participación de los titulares de derechos, lo que constituye una aspiración básica de este enfoque.

Todas las evaluaciones manejarán como insumos básicos para justificar sus conclusiones y recomendaciones datos extraídos a partir del manejo de indicadores. Entendemos que un indicador es una “variable o factor cuantitativo o cualitativo que proporciona un medio sencillo y fiable para medir logros, reflejar los cambios vinculados con una intervención o ayudar a evaluar los resultados de un organismo de desarrollo” (Fuente: CAD OCDE 2010: 25).

Una relación entre los indicadores manejados en las evaluaciones del cumplimiento de los derechos humanos y las evaluaciones del desempeño es la que se plantea en el siguiente gráfico:

FIGURA 23. MARCO DE INDICADORES: EVALUACIONES DEL CUMPLIMIENTO Y DEL DESEMPEÑO



Fuente: Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos 2012: 118.

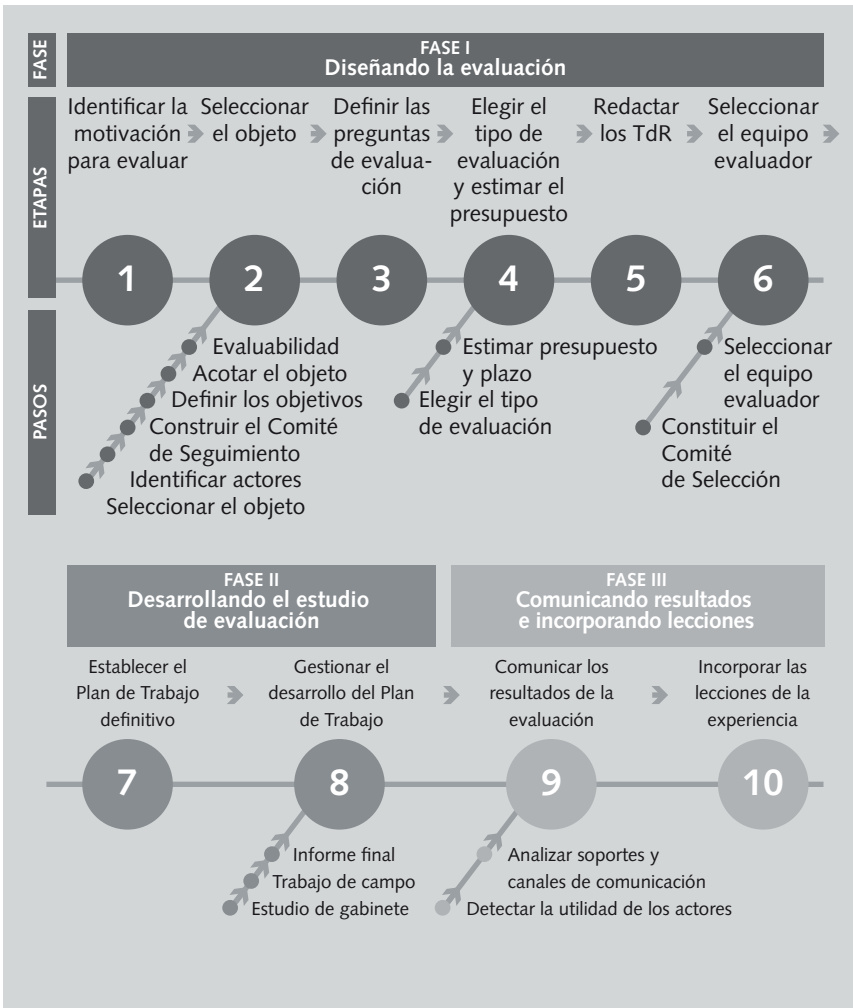
Evidentemente, una evaluación con EBDH debe contemplar ambas dimensiones, fijando las relaciones que se establecen entre los dos niveles. De manera muy genérica, puede asumirse que esas indagaciones deberán proporcionar información sobre:

- ▶ Cambios en la situación real de los titulares de los derechos, fundamentalmente en lo que respecta al disfrute de un derecho vulnerado.
- ▶ Cambios en la legislación, las políticas y las capacidades institucionales de los titulares de obligaciones (y de responsabilidades, en los casos en que sean significativos) con respecto al cumplimiento de algún derecho.
- ▶ Cambios en el nivel de conocimiento de determinados derechos.

Queda, para finalizar, hacer algunas reflexiones sobre el ciclo de gestión de las evaluaciones. En principio, las evaluaciones con EBDH manejan un ciclo de gestión convencional que no se diferencia, en lo esencial,

de cualquier ciclo que podamos observar en los manuales disponibles. Se trataría, por tanto, de tener en cuenta las siguientes fases, etapas y pasos:

FIGURA 24. ITINERARIO COMPLETO DE LA EVALUACIÓN.



En torno a un ciclo básico de evaluación, como el que hemos presentado, pueden efectuarse algunas sugerencias para intentar incorporar el EBDH en algunos de los momentos clave del ejercicio de evaluación. Sin ánimo de exhaustividad, sugerimos las siguientes cuestiones:

- ▶ **Análisis de la evaluabilidad.** Para valorar las posibilidades de realizar una evaluación con EBDH es preciso analizar de manera previa algunos aspectos del programa o proyecto. Los principales serían los que se incluyen a continuación:
 - a) Valorar cómo se han incorporado los derechos humanos en la lógica de la intervención (objetivos, resultados, productos, indicadores, etc.).
 - b) Existe un análisis de las partes implicadas en torno a las categorías de titulares de derechos, de obligaciones y de responsabilidades.
 - c) Los actores implicados, y particularmente los titulares de derechos, han tenido una participación activa durante las fases de diseño y ejecución de la iniciativa.
 - d) Los sistemas de monitoreo y supervisión han reunido información sobre la situación de los derechos humanos y sobre los factores que contribuyen a promover su ejercicio.
 - e) El contexto político, institucional y cultural es favorable a la realización de una evaluación donde se analice la situación de los derechos humanos.
- ▶ **Preparación de los Términos de Referencia de la evaluación (TdR).** Si asumimos que los TdR constituyen el documento de instrucciones técnicas y operativas que orientan la realización de una evaluación, es sumamente importante que en sus contenidos se incluyan cuestiones que permitan orientar el ejercicio que pretende realizarse incorporando el EBDH.

- a) Involucrar a todos los actores implicados en la gestión del programa o proyecto (y especialmente a los titulares de derechos) en la redacción de los TdR. Efectuar un análisis de las diferentes partes interesadas e incorporar sus principales hallazgos.
 - b) Incorporar preguntas concretas de evaluación que se relacionen con los derechos humanos y con los procesos puestos en marcha para garantizar su disfrute.
 - c) Proporcionar información relevante sobre los indicadores disponibles para valorar el grado de avance en productos y efectos alcanzados.
 - d) Incorporar sugerencias sobre metodologías tendentes a promover la participación de las partes interesadas, particularmente de los titulares de derechos, en el ejercicio de evaluación.
 - e) Proponer perfiles del equipo evaluador que garanticen el dominio del EBDH, la inclusión de mujeres y hombres, experiencia en técnicas participativas y conocimiento del contexto de la intervención.
- **Elaboración del informe de evaluación.** Según el grupo de evaluación de Naciones Unidas un documento eficaz de evaluación que incorpore el EBDH debe incluir los siguientes elementos esenciales:

CUADRO 8. ELEMENTOS ESENCIALES PARA UN INFORME DE EVALUACIÓN EFICAZ

Cobertura de información sobre derechos humanos (DDHH)/igualdad de género (IG). El informe debe cumplir con los requisitos establecidos en los TdR en cuanto a información y hallazgos sobre DDHH/IG. ¿Las conclusiones están debidamente respaldadas por hallazgos?

Participación de las partes interesadas. El informe debe mencionar cómo se aseguró la participación inclusiva de las partes interesadas durante el proceso de evaluación.

Recomendaciones referentes a DDHH y/o IG. ¿Las conclusiones sientan las bases para las recomendaciones y están bien dirigidas, son específicas y tienen buenas probabilidades de encauzar acciones apropiadas? De lo contrario, ¿pueden ser más relevantes?, será posible hacer seguimiento a las recomendaciones para verificar que se hayan implementado?

Desafíos. Se deben incluir los desafíos que se presentaron para obtener información sobre DDHH/IG o para abordar los problemas adecuadamente. Si es el caso, indicar las implicaciones que tuvo el hecho de no disponer de datos. ¿Qué hubiera sido diferente en la evaluación si se hubiera dispuesto de datos?, ¿cuáles hubieran sido los beneficios para el proceso?

Lecciones. Incluir lecciones sobre DDHH/IG: sobre la intervención en sí misma y sobre cómo integrar estas dimensiones en el proceso de evaluación.

Fuente: UNEG 2011: 45-46.

Como conclusión para este capítulo, hemos considerado interesante incorporar una lista de verificación que el Grupo de Evaluación de Naciones Unidas ha elaborado para analizar los procesos de evaluación de derechos humanos e igualdad de género. Es la siguiente:

TABLA 21. LISTA DE VERIFICACIÓN PARA INTEGRAR LOS DERECHOS HUMANOS Y LA IGUALDAD DE GÉNERO EN EL PROCESO DE EVALUACIÓN

DIAGNÓSTICO DE EVALUABILIDAD	¿Se hizo un estudio para determinar el nivel de evaluabilidad de DDHH en la intervención implementada?
	¿Cómo se abordarán las dificultades para evaluar los DDHH y la igualdad de género durante la evaluación, en base a los resultados del diagnóstico de evaluabilidad?
ANÁLISIS DE LAS PARTES INTERESADAS	¿Se hizo un análisis de las partes interesadas en DDHH e igualdad de género?
	¿En el análisis de partes interesadas, se identificó un grupo diverso que incluya mujeres y hombres, así como los grupos más afectados por la violación de derechos, y grupos que no están directamente involucrados en la intervención?
	¿Qué acciones llevará a cabo el equipo evaluador para involucrar a las partes interesadas en la evaluación?
CRITERIOS	¿Se definieron criterios de evaluación que aborden específicamente los DDHH y la igualdad de género?
	¿Se identificaron otros criterios específicos al contexto de la intervención evaluada?
PREGUNTAS	¿Se enmarcaron preguntas de evaluación que aborden específicamente los DDHH y la igualdad de género?
INDICADORES	¿La intervención ya definió indicadores con datos desagregados disponibles?
	¿Se identificaron indicadores adicionales para la evaluación de la intervención que aborden específicamente los DDHH y la igualdad de género?
	¿Se trazaron planes sobre cómo recopilar datos que ayuden a medir los indicadores adicionales?

EQUIPO	¿Se seleccionó un equipo evaluador con conocimiento de DDHH e igualdad de género y compromiso hacia estas dimensiones?
	¿El equipo evaluador es diverso en términos de género, tipos de experiencia, edad, procedencia, etc.?
	¿El equipo es éticamente responsable y equilibrado y las relaciones de poder son equitativas, en línea con los conceptos de DDHH e igualdad de género?
METODOLOGÍA	¿La metodología de la evaluación emplea un enfoque de métodos mixtos, adecuados para abordar los DDHH y la igualdad de género?
	¿La metodología de la evaluación fomenta la participación de las partes interesadas, incluso la de las más vulnerables?
	¿La metodología de la evaluación fomenta la triangulación de la información obtenida?
RECOLECCIÓN Y ANÁLISIS DE DATOS	Durante la evaluación, ¿se consultó a todos los grupos interesados identificados en el análisis de las partes interesadas?
	Al final de la etapa de recolección de datos, ¿se consultó a todos los grupos interesados para comentar sobre los hallazgos y escuchar sus visiones sobre las conclusiones y recomendaciones de la evaluación?
INFORMES Y PRESENTACIONES	¿El informe de la evaluación aborda las cuestiones de DDHH e igualdad de género incluidas en la sección de recomendaciones?
	¿Cómo afectarán las recomendaciones del informe a las diferentes partes interesadas del programa?
	¿Se ha planificado la difusión del informe de evaluación a un grupo amplio, en particular a grupos interesados que tienen interés o se ven afectados por las cuestiones de DDHH e igualdad de género?
	¿Se preparó una respuesta de gestión que considere las inquietudes de DDHH e igualdad de género planteadas en el informe?
	¿La preparación de la respuesta de gestión y la discusión de puntos de acción involucran a un grupo diverso de partes interesadas, incluidas aquellas que tienen un interés o se ven afectadas por cuestiones de DDHH e igualdad de género?

Fuente: UNEG 2011: 48-49.

PARTE III

**APLICACIÓN PRÁCTICA
DEL ENFOQUE BASADO EN
DERECHOS HUMANOS**

12.

Orientaciones para la realización de un taller de planificación

Ya hemos indicado que los principios del EBDH y la mejor tradición de la cooperación para el desarrollo incluyen la participación, y especialmente la participación de los titulares de derechos, como un elemento fundamental para la generación de procesos positivos de desarrollo. Podríamos decir, de manera telegráfica, que “nada debería hacerse sin la gente” y que si tan importante como los logros alcanzados es el modo en que éstos se han obtenido, el protagonismo de los beneficiarios es completamente irrenunciable. En la cooperación para el desarrollo las diferentes modalidades del “Despotismo Ilustrado” nunca han dado buenos resultados.

Para que la participación sea una realidad y no únicamente un recurso retórico, es necesario establecer espacios y mecanismos efectivos para que pueda practicarse. Durante la preparación de programas y proyectos, los talleres de planificación constituyen, precisamente, esos espacios y mecanismos donde la participación se vuelve real y permite que las visiones de los diferentes actores implicados puedan tenerse en cuenta y se incorporen en la lógica de la futura iniciativa.

Existen muchos factores que pueden provocar el fracaso de un taller de planificación, pero la primera y más común causa es la de no intentar hacerlo. Abundando en esta idea, podemos decir que no todos los problemas de la planificación se resuelven organizando un taller, pero que si se renuncia a su realización y decidimos que son los técnicos o los responsables de las organizaciones impulsoras de la iniciativa quienes toman las decisiones sobre el proyecto o programa, las posibilidades de éxito se encuentran seriamente amenazadas.

De todas maneras, hay que reconocer que no existe un modelo “único” a la hora de preparar un proyecto o programa y, de la misma manera, no hay recetas universales para organizar talleres de planificación. La casuística es, en estos casos, extrema y un peligro es la excesiva formalización de los procedimientos. Los proyectos y programas (y los talleres donde se preparan) se deben adaptar a las realidades en las que se pretende incidir y, asumiendo que no hay dos realidades idénticas, deberemos reconocer que no habrá tampoco dos procesos de planificación que resulten calcados.

De una manera ideal (aunque la realidad desmiente a menudo estas pretensiones), los proyectos y programas surgen a partir de una demanda expresada por algún actor social, preferentemente por parte de los mismos titulares de derechos. El grado de precisión de esa demanda inicial es muy variable, pero en pocas ocasiones se planteará en términos de expresa vulneración de un derecho. Mucho más común es que se plantee como un problema, una necesidad o, incluso, una oportunidad que parece razonable aprovechar.

Si queremos aplicar el EBDH será preciso analizar la vinculación de esa demanda (que debería ser planteada por los propios afectados y no por intermediarios más o menos cualificados) con los derechos reconocidos y no satisfechos. Para ello, hemos planteado una sencilla herramienta que puede orientar esa indagación. Una vez efectuado ese trabajo preliminar y establecida la efectiva vulneración de un derecho humano, se trataría de efectuar un análisis básico de las partes implicadas en ese derecho,

en torno a las categorías bien conocidas de titulares de derechos, de obligaciones y de responsabilidades. Cuando se ha identificado de modo preliminar a los actores clave para el futuro proyecto o programa es el momento de comenzar a preparar el taller de planificación.

Antes de la realización del taller, es importante resolver una serie cuestiones de carácter logístico y seleccionar, siempre que sea posible, un local cómodo y amplio, con una pizarra grande, paredes en las que puedan colocarse los paneles que van a elaborarse y mesas y sillas movibles. No se nos escapa que, a veces, es imposible contar con un local de esas características y que no quedará más remedio que adaptarse a las condiciones disponibles. Es recomendable que el taller se realice en un lugar separado de los sitios de trabajo habitual de los participantes, ya que eso contribuye a que éstos se concentren en las tareas propuestas y puedan aislarse de sus asuntos cotidianos. También es importante prever comidas y refrigerios para que los participantes puedan realizar su trabajo con comodidad.

A los talleres de planificación se asiste por invitación. No se realizan “convocatorias abiertas”, sino que se trata de seleccionar con un cierto cuidado a las personas que van a participar en los trabajos de preparación de la iniciativa. Se necesita que sean personas representativas de los diferentes colectivos e instituciones implicadas y es importante que se logre una presencia equilibrada de hombres y mujeres.

¿Cuántas personas deben participar en un taller de planificación? La verdad es que es casi imposible dar una recomendación válida para todos los proyectos y programas, pero desde el punto de vista de los trabajos de planificación que hay que abordar, una cifra entre 15 y 25 personas parece muy razonable. Cuanto mayor es el número de participantes más difícil resulta controlar los tiempos de discusión y puede ser conveniente crear equipos más pequeños que realicen tareas particulares que luego deben ser presentadas (y consensuadas) en el plenario. Las personas que asisten al taller deben poseer de manera previa una información clara sobre los propósitos de la reunión y el tipo de trabajo que va a realizarse.

¿Cuánto tiempo debe durar un taller de planificación? De nuevo nos encontramos ante una pregunta que es difícil de responder de una manera absoluta. Dependiendo de las características de los asistentes y de la propia intervención los tiempos variarán de forma notable. En cualquier caso, nuestra experiencia nos induce a señalar que duraciones demasiado prolongadas acaban cansando a todo el mundo y que la productividad de las reuniones tiende a disminuir de manera alarmante cuando se proponen horarios prolongados o muchos días de trabajo. Si se aspira a alcanzar un acuerdo básico sobre el perfil de un proyecto o programa no excesivamente complejo, sin avanzar en aspectos relativos a su programación, unos tres días pueden ser suficientes. Si es mayor la complejidad o se pretende avanzar en el diseño de la intervención, es normal disponer de una semana de trabajo.

Para que el taller funcione de manera adecuada es fundamental contar con alguna o algunas personas que tengan experiencia en las tareas de facilitación. Su función es conducir y allanar el proceso, estimular las intervenciones de los distintos participantes y contribuir a alcanzar acuerdos lo más integradores posible, pero no son jueces que determinan qué es lo correcto o lo incorrecto. Deben limitarse a proponer los distintos pasos del taller y a vigilar que éstos se realicen de forma adecuada. A menudo, es útil que el facilitador se haga acompañar de algún experto en el tema que se aborda. Este experto puede proporcionar informaciones, datos y experiencias al resto de los participantes en el taller con objeto de enriquecer sus discusiones, aunque no debe tratar de imponer sus opiniones.

Los insumos que se utilizan en un taller son las tarjetas, rotuladores, tijeras, cinta adhesiva y papeles en los que poder presentar los resultados de los trabajos de grupo. Después de un taller de planificación es típico que todas las paredes del local se encuentren “adornadas” con los paneles en los que se puede seguir el itinerario de la reunión.

Es bastante habitual que el taller se inicie con una pequeña presentación del facilitador, donde explique los propósitos de la reunión y haga

una pequeña síntesis de los trabajos previos que se han llevado a cabo (análisis de la vulneración del derecho y primer análisis de las partes implicadas). También proporcionará informaciones de carácter práctico (duración y horarios, descansos, comidas, etc.) para que todo el mundo conozca las reglas del juego. Con posterioridad se efectúa una presentación de cada uno de los asistentes. Para ello pueden utilizarse diferentes dinámicas o, sencillamente, pedir que indiquen su nombre y apellido y el colectivo o institución al que representan. La idea central es que en un taller de planificación se trabaja por consenso y se intentan identificar temas y orientaciones que involucren a la totalidad (o, al menos, a la gran mayoría) de los participantes.

A estos efectos, recomendamos seguir los “nuevos pasos” que describimos en los epígrafes 9 y 10, utilizando las técnicas y herramientas que en ellos se proponen. Se trata de pasos relativamente sencillos que no suponen una ruptura brusca con los modos de trabajo que se vienen utilizando habitualmente en los talleres de cooperación.

El análisis del contexto y la elaboración de los diagramas de causas y efectos suelen consumir bastante tiempo en el taller y es una tarea que debe ser controlada con atención por la persona encargada de la facilitación. La definición del mapa de resultados es bastante más sencilla, ya que depende de manera directa del trabajo realizado con anterioridad.

La priorización de la estrategia de intervención es un paso clave que exige el mayor consenso posible. El facilitador debe efectuar una primera posición de los criterios a valorar, aunque el propio EBDH plantea con claridad algunos que resultan claves. En cualquier caso, siempre habrá que escuchar las opiniones de los participantes para valorar si es necesario incorporar nuevos criterios en este análisis.

El grado de avance en el diseño del proyecto o programa dependerá del tiempo disponible y de los ánimos de los participantes en el taller. Como mínimo debería precisarse la primera columna de la matriz o la cadena de resultados. También es necesario realizar un primer levantamiento de

los principales riesgos que identifican las personas asistentes al taller. A continuación, habría que ir concretando los potenciales indicadores que permitan valorar los niveles de logro que lleguen a ser alcanzados.

Para garantizar la integralidad de los programas y proyectos, creemos que el taller debe concluir valorando cuáles serán las diferentes aportaciones que las distintas entidades implicadas en su ejecución realizarán en cada uno de los productos establecidos. Para ello, hemos propuesto una herramienta sencilla que facilita esa tarea (véase la Tabla 18).

Hay que reconocer, en cualquier caso, que la finalización del taller no supone la conclusión de la fase de diseño. Sin duda, quedarán tareas que será preciso realizar antes de la formación definitiva, es decir antes de disponer de un documento que, como dicen los manuales, constituya una “guía para la acción”. Será necesario confirmar las informaciones recopiladas, concretar los aspectos más operativos (diseños técnicos, programación de actividades y recursos, etc.) y analizar las posibilidades de sostenibilidad de la propuesta. Todas esas tareas tienen un componente técnico que hace que habitualmente no puedan ser resueltas en el taller. También es importante mantener reuniones con las diferentes instituciones implicadas en la iniciativa y, especialmente, con la principal agencia financiadora.

Para efectuar una necesaria devolución de las informaciones reunidas, es muy conveniente que el programa o proyecto ya definido se presente a los agentes implicados, especialmente a los titulares de derechos. Una vez conocida (y conveniente apropiada) la lógica de la intervención, puede asumirse que la fase de diseño ha concluido y que podemos empezar la ejecución del programa o proyecto con buenas perspectivas de éxito.

13.

Caso práctico

Incluimos a continuación un caso práctico que puede servir como ejemplo de aplicación de los distintos pasos y herramientas de planificación que hemos comentado en páginas anteriores. Evidentemente, se trata de una clara simplificación de cualquier situación real, en la que sería necesario manejar un volumen mucho mayor de información. Debe entenderse, por tanto, como un recurso para poner de manifiesto de manera aplicada los contenidos y características de las herramientas que sugerimos para incorporar el EBDH en la gestión de programas y proyectos.

La educación básica en Comala

La región de Comala presenta una situación educativa muy negativa que preocupa a las autoridades nacionales y a las ONG de desarrollo. La mayoría de los habitantes del Departamento son indígenas, con un fuerte sentido de solidaridad grupal y unas ricas tradiciones. Muchas de estas personas se expresan habitualmente en su propio idioma y conocen muy deficientemente el español.

Nuestro socio local lleva trabajando en Comala quince años y ha recibido una petición de la asociación de padres y madres de los centros escolares para apoyarles en su intento de mejorar las condiciones de la educación en el Departamento. Un equipo técnico, en compañía de los responsables educativos de la zona, ha elaborado el siguiente diagnóstico, que pretende servir de base para la preparación de un programa o proyecto de desarrollo.

La constatación de que los niveles educativos de los niños y niñas del Departamento se encuentran muy por debajo de la media nacional resulta una obviedad. Comala aparece como la región más atrasada desde el punto de vista educativo. Su Índice de Desarrollo Educativo de la Niñez y Adolescencia (IDENA) apenas alcanza la mitad de la media nacional. Se han reunido datos oficiales que indican que los niveles de fracaso escolar y deserción casi doblan el promedio nacional, mientras que la cobertura apenas llega al 75% del total de la población infantil. Esta situación tiene unos efectos muy negativos en la inserción laboral de los jóvenes y en la convivencia comunitaria y contribuye, entre otras causas, a generar una fuerte emigración hacia otras zonas con mejores servicios y condiciones de vida. El derecho a la educación está claramente reconocido en la Constitución nacional y el país firmó el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. La educación primaria gratuita y universal constituye uno de los compromisos del actual Gobierno del país y, en ese sentido, ha puesto en marcha un Plan Educativo que, entre sus objetivos, incluye la mejora de la calidad educativa y el aumento de la cobertura escolar.

La primera tarea llevada a cabo por el equipo de planificación ha sido la realización de un levantamiento de los principales actores involucrados en una futura intervención de desarrollo que tienda a mejorar la situación educativa de Comala. Los grupos, organizaciones e instituciones que se han identificado son las siguientes:

1. 584 niños y niñas escolarizados. En ese caso se detectan mayores niveles de fracaso escolar entre los niños, mientras que las niñas tien-

den a abandonar la escuela antes de concluir la primaria. La mayoría de los niños escolarizados son de origen urbano.

2. Alrededor de 200 niños y niñas no escolarizados, mayoritariamente de origen rural y/o de sectores marginales urbanos. Muchos de esos niños realizan algún tipo de actividad laboral. Los niños tienden a colaborar con sus familias en las labores agrarias, mientras que muchas niñas se dedican al servicio doméstico.
3. Asociación de padres y madres de los centros educativos. Se trata de una asociación muy comprometida con la educación de sus hijos, aunque presenta algunas deficiencias organizativas. Los padres han establecido un sistema de voluntarios escolares para apoyar a los maestros.
4. Ministerio de Educación/Delegación Regional con competencias en el Departamento. A pesar del escaso número de funcionarios se encuentra muy comprometida con los objetivos del Plan Educativo Nacional. En concreto está impulsando un programa de educación bilingüe con textos en el idioma indígena.
5. Ministerio de Salud/Centro de Salud encargado de la salud infantil. A pesar de disponer de poco personal, éste muestra una adecuada formación para atender los casos de desnutrición infantil.
6. Ministerio de Trabajo (Inspección de trabajo infantil).
7. Familias de los niños y niñas.
8. Maestros de los centros escolares/Sindicato de Maestros. Puede indicarse que el Sindicato está organizando unos cursos de motivación para maestros.
9. Municipalidad de Comala, con algunas competencias en el área de educación y salud. El Plan Municipal de Desarrollo incluye la educa-

ción como una de sus prioridades y dispone de una partida presupuestaria específica para la construcción de nuevas escuelas en áreas rurales.

10. ONGD implicadas en temas educativos. En concreto es de destacar la iniciativa de una ONGD local para crear un sistema de desayuno escolar en los centros educativos, en colaboración con la asociación de padres y madres.
11. Agencias de cooperación internacional con proyectos/programas de atención a la infancia/educación/salud.

Después de esta identificación de actores implicados, se llevó a cabo un análisis de los obstáculos que provocaban esta situación. En una primera aproximación se identificaron las siguientes cuestiones:

1. Altos índices de fracaso entre la población infantil escolarizada.
2. Muchos niños y niñas no asisten a la escuela.
3. Elevados niveles de desnutrición infantil (lo que disminuye el aprovechamiento escolar).
4. Muchos niños y niñas realizan actividades laborales (lo que les impide asistir a la escuela).
5. La inspección laboral es insuficiente (para detectar el trabajo infantil).
6. Algunos padres no están sensibilizados para llevar a sus hijos a la escuela (con independencia de sus niveles de ingresos).
7. Los padres se ven en la necesidad de poner a sus hijos a trabajar (debido a sus escasos ingresos).
8. El profesorado se encuentra escasamente motivado.

9. Hay pocas escuelas en áreas rurales.
10. Las escuelas existentes se encuentran en mal estado.
11. Los materiales educativos no están adaptados a las características de los alumnos.
12. Los programas escolares están obsoletos.
13. La atención sanitaria (específicamente en temas de desnutrición infantil) es poco adecuada (personal escaso, medios insuficientes, etc.).
14. Los programas de comedor escolar (impulsados desde la cooperación internacional) resultan insuficientes.
15. Los hábitos alimenticios de muchas familias son deficientes (para asegurar una adecuada nutrición).

Con la información disponible, el equipo de planificación se propone llevar a cabo las siguientes tareas:

1. Comprobar la vulneración del derecho.
2. Analizar los actores implicados.
3. Detectar obstáculos y capacidades.
4. Establecer las causas y efectos.
5. Plantear los resultados esperados.
6. Priorizar la estrategia de actuación.
7. Reflejar el EBDH en la formulación.

8. Establecer indicadores de calidad.
9. Asegurar la integralidad de cada acción.

PRIMER PASO. COMPROBAR LA VULNERACIÓN DEL DERECHO

A riesgo de resultar redundantes, es preciso insistir en que el caso práctico presenta una información incompleta que sólo es utilizada como muestra del tipo de trabajos que se sugieren para aplicar las orientaciones generales del EBDH en la gestión de programas y proyectos. Teniendo en cuenta esas limitaciones, la valoración de la vulneración del derecho podría quedar como sigue:

CRITERIOS A VALORAR	PRINCIPALES DIMENSIONES	FUENTES DE VERIFICACIÓN
Importancia de la problemática analizada	▶ 584 niños/as escolarizados/as. ▶ Alrededor de 200 niños/as no escolarizados/as. ▶ Niveles educativos muy por debajo de la media nacional. ▶ Índices de fracaso escolar y deserción que se acercan al doble de la media nacional. ▶ Cobertura educativa en torno al 75% del total de población infantil.	▶ Censos escolares. ▶ Estadísticas del Ministerio de Educación. ▶ Índice de Desarrollo Educativo de la Niñez y Adolescencia (IDENA). ▶ Diagnósticos locales sobre niños/as no escolarizados/as.

Reconocimiento del derecho vulnerado	▶ Firma del PIDESC por parte del país. ▶ Inclusión del derecho a la educación en la Constitución nacional. ▶ Plan Educativo, con objetivos de mejora de la calidad educativa e incremento de la cobertura.	▶ Tratados internacionales. ▶ Texto constitucional. ▶ Documentos del Plan Educativo.
Valoración del derecho vulnerado	▶ A partir de las informaciones reunidas, se constata que el derecho a la educación de los niños y niñas de Comala está siendo claramente vulnerado, tanto en lo que hace referencia a su dimensión de acceso al servicio educativo, como en lo relativo a la calidad mínima exigible de la educación.	

SEGUNDO PASO. ANALIZAR LOS ACTORES IMPLICADOS

De acuerdo a la información proporcionada puede establecerse la siguiente clasificación en torno a las tres categorías de titulares de derechos, obligaciones y responsabilidades:

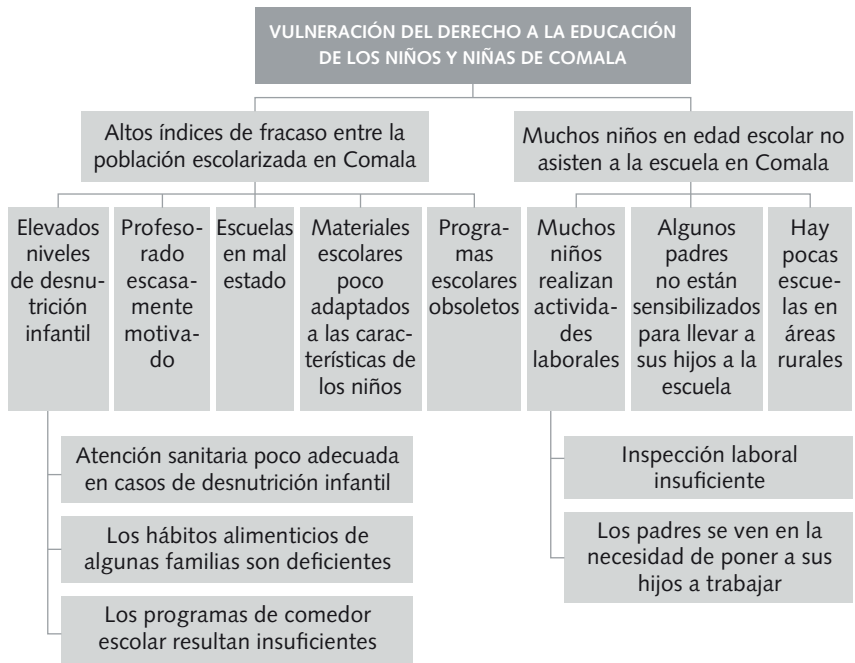
TITULARES DE DERECHOS	TITULARES DE OBLIGACIONES	TITULARES DE RESPONSABILIDADES
▶ 584 niñas/os escolarizados/as. ▶ Alrededor de 200 niñas/os no escolarizados/as.	▶ Ministerio de Educación/ Delegación Regional. ▶ Ministerio de Salud/Centro de Salud. ▶ Ministerio de Trabajo. ▶ Municipalidad de Comala.	▶ Asociación de Padres y Madres de los centros educativos. ▶ Familias de los niños y niñas. ▶ Sindicato de Maestros/ Maestros. ▶ ONGD. ▶ Agencias de cooperación internacional.

TERCER PASO. DETECTAR OBSTÁCULOS Y CAPACIDADES

	DERECHO VULNERADO					
	OBSTÁCULOS IDENTIFICADOS			CAPACIDADES INSTALADAS		
CATEGORÍAS PARA EL ANÁLISIS	Titulares de derechos	Titulares de obligaciones	Titulares de responsabilidades	Titulares de derechos	Titulares de obligaciones	Titulares de responsabilidades
DISPONIBILIDAD	▶ Altos índices de fracaso escolar entre la población infantil escolarizada. ▶ Muchos niños/as no asisten a la escuela. ▶ Elevados niveles de desnutrición infantil. ▶ Muchos niños/as realizan actividades laborales.	▶ La inspección laboral es insuficiente. ▶ Hay pocas escuelas en áreas rurales. ▶ Las escuelas existentes se encuentran en mal estado. ▶ Los materiales educativos no están adaptados a las características de los alumnos. ▶ Los programas escolares están obsoletos. ▶ La atención sanitaria es poco adecuada.	▶ Algunos padres no están sensibilizados para llevar a sus hijos a la escuela. ▶ Los padres se ven en la necesidad de poner a sus hijos a trabajar. ▶ Los programas de comedor escolar resultan insuficientes. ▶ Los hábitos alimenticios de muchas familias son deficientes.		▶ Compromiso de la Delegación Regional del Ministerio de Educación. ▶ Programa de educación bilingüe del Ministerio de Educación. ▶ Adecuada formación del personal del Centro de Salud. ▶ Partida municipal para la construcción de escuelas en zonas rurales.	▶ Asociación de Padres y Madres muy comprometida con la educación. ▶ Sistema de voluntarios escolares. ▶ Cursos de motivación para maestros del Sindicato de Maestros. ▶ Sistema de desayuno escolar impulsado por ONGD local.
ACCESIBILIDAD						
ACEPTABILIDAD						
CALIDAD						
SOSTENIBILIDAD						
PARTICIPACIÓN						

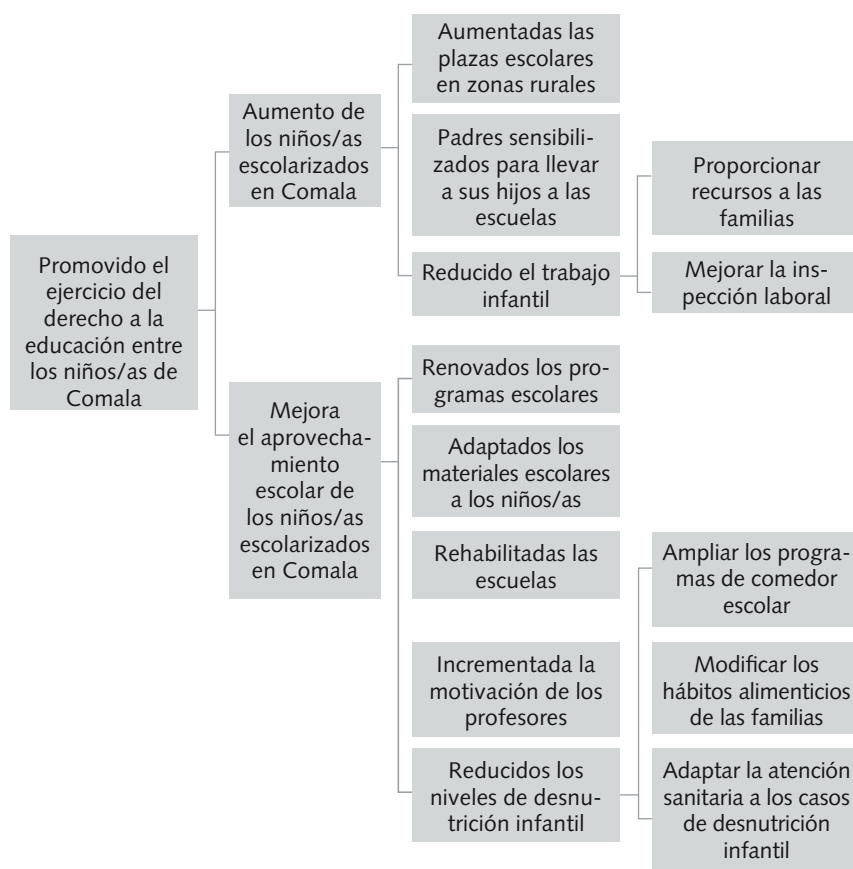
CUARTO PASO. ESTABLECER LAS CAUSAS Y EFECTOS

Los obstáculos identificados en la tarea anterior pueden ordenarse en un diagrama de causas como el siguiente:



QUINTO PASO. PLANTEAR LOS RESULTADOS ESPERADOS

Pueden utilizarse como modelos para describir los resultados esperados el tradicional árbol de objetivos del EML o una presentación como la que sigue:



SEXTO PASO. PRIORIZAR LA ESTRATEGIA DE ACTUACIÓN

Resulta prácticamente imposible llevar a cabo una priorización de la estrategia de intervención basada en informaciones sólidas, ya que la información que hemos incluido en este ejemplo es muy reducida. Hemos valorado únicamente los criterios que resultan, en cierta medida, novedosos, y que se vinculan más directamente con el EBDH. Para realizar las valoraciones hemos optado por las categorías ALTA-MEDIA-BAJA, asumiendo que no disponemos de datos para realizar un análisis más

detallado. Evidentemente, en cualquier caso real la situación debería ser muy diferente.

CRITERIOS DE VALORACIÓN	ALTERNATIVA “MEJORA DEL APROVECHAMIENTO ESCOLAR”	ALTERNATIVA “AUMENTO DE LA MATRÍCULA ESCOLAR”
Integralidad	ALTA	ALTA
Aprovechamiento de capacidades instaladas	ALTA	MEDIA
Focalización en grupos con elevada vulneración del derecho	MEDIA	ALTA
Incidencia en el cumplimiento del derecho	MEDIA	ALTA
Otros criterios (coste, tiempo, riesgos, alineamiento, sostenibilidad, etc.)		

COMENTARIOS

Sobre la valoración de la integralidad: asumimos que ambas estrategias incorporan componentes que inciden en titulares de derechos, obligaciones y responsabilidades. Además, en la primera alternativa se vinculan los derechos a la educación y la salud, mientras que en la segunda se abordan cuestiones relacionadas con el trabajo digno y la erradicación del trabajo infantil. En ambos casos hemos considerado que se trataba de una integralidad elevada.

Sobre la valoración de las capacidades instaladas: hemos considerado que existen, en principio, más iniciativas y esfuerzos locales focalizados en la primera alternativa, por lo que hemos valorado un alto aprovechamiento de capacidades instaladas, mientras que en la segunda estrategia nuestra valoración ha sido media, porque sólo hemos detectado algunas iniciativas impulsadas desde la Municipalidad de Comala.

Sobre la valoración de la focalización en grupos con elevada vulneración del derecho: parece evidente que el colectivo de los niños y niñas sin escolarizar presenta una mayor vulneración de su derecho a la educación.

Sobre la incidencia en el cumplimiento del derecho: por último, hemos estimado que la segunda alternativa tenía un mayor efecto en el cumplimiento del derecho, a pesar de tratarse de un colectivo más reducido, porque permitía que todos los niños y niñas de Comala pudieran comenzar a disfrutar de su derecho a la educación.

SÉPTIMO PASO. REFLEJAR EL EBDH EN LA FORMULACIÓN

Una vez seleccionada la alternativa considerada más adecuada, se trata de que el EBDH quede claramente reflejado en la lógica de intervención. Para ello, puede utilizarse cualquiera de las herramientas sugeridas por los diferentes métodos de gestión de programas y proyectos. Así, dentro de la MPP del EML podría proponerse un esquema como el siguiente:

OBJETIVO GENERAL

Promovido el derecho a una educación primaria, gratuita y de calidad para todos los niños y niñas de la región de Comala.

OBJETIVO ESPECÍFICO

Aumentado el número de niños y niñas escolarizados en la educación básica en la región de Comala.

PRODUCTOS

Aumentado el número de niños y niñas escolarizados en la educación básica en la región de Comala.

1. Incrementada la oferta de plazas escolares en zonas rurales.
2. Los padres se encuentran sensibilizados para llevar a sus hijos a las escuelas.
3. Mitigada la incidencia del trabajo infantil.

ACTIVIDADES

- 1.1. Seleccionar los lugares de construcción de nuevas escuelas.
- 1.2. Diseñar las escuelas.
- 1.3. Convocar y adjudicar los concursos.
- 1.4. Realizar las obras de construcción.
- 1.5. Equipar las escuelas.
- 2.1. Diseñar campaña de sensibilización.
- 2.2. Realizar talleres de sensibilización.
- 2.3. Emitir cuñas radiofónicas sobre el derecho a la educación de los niños.
- 3.1. Capacitar a los inspectores de trabajo.
- 3.2. Equipar la Inspección de Trabajo.
- 3.3. Establecer un mecanismo de transferencias condicionadas para las familias que retiren a sus hijos de actividades laborales y los incorporen a la escuela.

HIPÓTESIS

Se dispone de materiales educativos adaptados a las características de los alumnos de zonas rurales. Se lleva a cabo, tal como estaba previsto, la actualización del programa escolar.

HIPÓTESIS

El sistema de transporte en las zonas rurales de Comala continúa permitiendo el acceso a los centros escolares. La incidencia de las enfermedades entre la población infantil permanece estable.

HIPÓTESIS

Existe un número suficiente de empresas que se presenta a los concursos de obras de escuelas. Los inspectores formados continúan en sus puestos de trabajo. La situación socioeconómica de las familias beneficiarias se mantiene en los términos analizados durante la fase de identificación.

CONDICIONES PREVIAS

El Ministerio de Educación se compromete a dotar de maestros a las nuevas escuelas. El Ministerio de Trabajo incrementa la plantilla de inspectores de trabajo. La Municipalidad de Comala se compromete a mantener las ayudas a las familias que envíen a sus hijos a las escuelas.

OCTAVO PASO. ESTABLECER INDICADORES DE CALIDAD

La lógica de intervención debe ser completada estableciendo indicadores y fuentes de verificación que permitan comprobar los niveles de éxito alcanzados por el programa o proyecto. De esa manera podría quedar una MPP como la que sigue:

OBJETIVO GENERAL	LÓGICA DE LA INTERVENCIÓN	INDICADORES OBJETIVAMENTE VERIFICABLES	FUENTES DE VERIFICACIÓN	HIPÓTESIS
OBJETIVO ESPECÍFICO	Promovido el derecho a una educación primaria gratuita y de calidad para todos los niños y niñas de la región de Comala.	La diferencia entre el Índice de Desarrollo Educativo (IDENA) de Comala y el IDENA nacional se reduce en un 25% en los próximos 3 años.	Estadísticas oficiales del Ministerio de Educación.	
	Aumentado el número de niños y niñas escolarizados en la educación básica en la región de Comala.	La matrícula escolar (niñas/niños) se incrementa en un 30% en los próximos dos años, proviniendo al menos un 70% de los nuevos alumnos del medio rural.	Estadísticas de la Delegación Regional del Ministerio de Educación de Comala.	Se dispone de materiales educativos adaptados a las características de los alumnos de zonas rurales.
		La deserción escolar (niñas/niños) disminuye en un 30% en los próximos dos años.	Estadísticas de la Delegación Regional del Ministerio de Educación de Comala.	Se lleva a cabo, tal como estaba previsto, la actualización del programa escolar.

PRODUCTOS	LÓGICA DE LA INTERVENCIÓN	INDICADORES OBJETIVAMENTE VERIFICABLES	FUENTES DE VERIFICACIÓN	HIPÓTESIS
	1. Incrementada la oferta de plazas escolares en zonas rurales.	Aumentan en un 40% las plazas escolares disponibles en un año.	Registros de la Delegación del Ministerio de Educación de Comala.	El sistema de transporte en las zonas rurales de Comala continúa permitiendo el acceso a los centros escolares.
	2. Los padres se encuentran sensibilizados para llevar a sus hijos a las escuelas.	100 padres asisten a todas las sesiones de sensibilización en 6 meses. Aumenta en un 20% la inscripción a la Asociación de Padres y Madres por la Educación en un año.	Registros de asistencia a sesiones. Listado de afiliados a la Asociación.	La incidencia de las enfermedades entre la población infantil permanece estable.
	3. Mitigada la incidencia del trabajo infantil.	Se reduce en un 20% el número de niños que realizan actividades laborales en Comala en dos años.	Encuesta de trabajo infantil realizada por la OIT.	

ACTIVIDADES	RECURSOS	COSTES	
1.1. Seleccionar los lugares de construcción de nuevas escuelas. 1.2. Diseñar las escuelas. 1.3. Convocar y adjudicar los concursos. 1.4. Realizar las obras de construcción. 1.5. Equipar las escuelas. 2.1. Diseñar una campaña de sensibilización. 2.2. Realizar talleres de sensibilización. 2.3. Emitir cuñas radiofónicas sobre el derecho a la educación de los niños. 3.1. Capacitar a los inspectores de trabajo. 3.2. Equipar la Inspección de Trabajo.			Existe un número suficiente de empresas que se presentan a los concursos de obras de escuelas. Los inspectores formados continúan en sus puestos de trabajo. La situación socioeconómica de las familias beneficiarias se mantiene en los términos analizados durante la fase de identificación.

ACTIVIDADES	LÓGICA DE LA INTERVENCIÓN	INDICADORES OBJETIVAMENTE VERIFICABLES	FUENTES DE VERIFICACIÓN	HIPÓTESIS
	3.3. Establecer un mecanismo de transferencias condicionadas para las familias que retiren a sus hijos de actividades laborales y los incorporen a la escuela.			
				CONDICIONES PREVIAS El Ministerio de Educación se compromete a dotar de maestros a las nuevas escuelas. El Ministerio de Trabajo incrementa la plantilla de inspectores de trabajo. La Municipalidad de Comala se compromete a mantener las ayudas a las familias que envían a sus hijos a las escuelas.

La estructura del diseño puede también quedar reflejada en un marco de resultados como el que se incluye a continuación:

EFFECTO: Promover el derecho a una educación primaria gratuita y de calidad para todos los niños y niñas de la región de Comala.			INDICADORES: La diferencia entre el Índice de Desarrollo Educativo (IDENA) de Comala y el IDENA Nacional se reduce en un 25% en los próximos 3 años.	FUENTES DE VERIFICACIÓN: Estadísticas oficiales del Ministerio de Educación.
RESULTADO: Aumentar el número de niños y niñas escolarizados en la educación básica en la región de Comala.			INDICADORES: La matrícula escolar (niños/niños) se incrementa en un 30% en los próximos dos años, proviniendo al menos un 70% de los nuevos alumnos del medio rural. La deserción escolar (niñas/niños) disminuye en un 30% en los próximos dos años.	FUENTES DE VERIFICACIÓN: Estadísticas de la Delegación Regional del Ministerio de Educación de Comala. Estadísticas de la Delegación Regional del Ministerio de Educación de Comala.
PRODUCTOS	INDICADORES	FUENTES DE VERIFICACIÓN	ACTIVIDADES	RIESGOS Y SUPUESTOS
1. Incrementar la oferta de plazas escolares en zonas rurales.	Aumentan en un 40% las plazas escolares disponibles en un año.	Registros de la Delegación del Ministerio de Educación de Comala.	1.1. Seleccionar los lugares de construcción de nuevas escuelas.	Se dispone de materiales educativos adaptados a las características de los alumnos de zonas rurales. Se lleva a cabo, tal como estaba previsto, la actualización del programa escolar.
			1.2. Diseñar las escuelas.	
			1.3. Convocar y adjudicar los concursos.	
			1.4. Realizar las obras de construcción.	
			1.5. Equipar las escuelas.	

2. Los padres se encuentran sensibilizados para llevar a sus hijos a las escuelas.	100 padres asisten a todas las sesiones de sensibilización en 6 meses.	Registros de asistencia a sesiones.	2.1. Diseñar una campaña de sensibilización. 2.2. Realizar talleres de sensibilización. 2.3. Emitir cuñas radiofónicas sobre el derecho a la educación de los niños.	El sistema de transporte en las zonas rurales de Comala continúa permitiendo el acceso a los centros escolares. La incidencia de las enfermedades entre la población infantil permanece estable.
	3. Mitigar la incidencia del trabajo infantil.	Encuesta sobre trabajo infantil en Comala realizada por la OIT.	3.1. Capacitar a los inspectores de trabajo. 3.2. Equipar la Inspección de Trabajo. 3.3. Establecer un mecanismo de transferencias condicionadas para las familias que retiren a sus hijos de actividades laborales y los incorporen a la escuela.	Existe un número suficiente de empresas que se presentan a los concursos de obras de escuelas. Los inspectores formados continúan en sus puestos de trabajo. La situación socioeconómica de las familias beneficiarias se mantiene en los términos analizados durante la fase de identificación.

NOVENO PASO. ASEGURAR LA INTEGRALIDAD DE CADA ACCIÓN

Con el propósito de mostrar cómo puede impulsarse la integralidad en los programas y proyectos con EBDH incluimos a continuación un ejemplo sencillo. Es el siguiente:

PRODUCTO 1 Incrementada la oferta de plazas escolares en zonas rurales			
ACTIVIDADES	TAREA TD	TAREA TO	TAREA TR
1.1. Seleccionar los lugares de construcción de nuevas escuelas.		Municipalidad propone mapa de lugares disponibles. Ministerio de Educación efectúa los análisis preliminares.	Padres y madres participan en la selección de los emplazamientos.
1.2. Diseñar las escuelas.		Ministerio de Educación encarga la elaboración de los proyectos de obra. Aprobación de los proyectos (Ministerio de Educación/ Municipalidad).	
1.3. Convocar y adjudicar los concursos.		Licitación/pliegos de condiciones. Crear Junta de Valoración (Ministerio de Educación/ Municipalidad/Asociación de Padres y Madres).	Participar en la adjudicación de las obras.
1.4. Realizar las obras de construcción.		Supervisión de las obras (Municipalidad/Ministerio de Educación).	Los padres participan como mano de obra no calificada en las obras.

1.5. Equipar las escuelas.	Consultar a niños escolarizados sobre equipamiento disponible.	Establecer equipamientos para las escuelas. Adquirir el equipamiento. Instalar el equipamiento. Incorporar a los docentes.	Los padres/madres participan en la elección del equipamiento.
----------------------------	--	---	---

1. Declaración Universal de Derechos Humanos

Adoptada y proclamada por la Asamblea General en su resolución 217 A (III), de 10 de diciembre de 1948

Preámbulo

Considerando que la libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen por base el reconocimiento de la dignidad intrínseca y de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana,

Considerando que el desconocimiento y el menosprecio de los derechos humanos han originado actos de barbarie ultrajantes para la conciencia de la humanidad; y que se ha proclamado, como la aspiración más elevada del hombre, el advenimiento de un mundo en que los seres humanos, liberados del temor y de la miseria, disfruten de la libertad de palabra y de la libertad de creencias,

Considerando esencial que los derechos humanos sean protegidos por un régimen de Derecho, a fin de que el hombre no se vea compelido al supremo recurso de la rebelión contra la tiranía y la opresión,

Considerando también esencial promover el desarrollo de relaciones amistosas entre las naciones,

Considerando que los pueblos de las Naciones Unidas han reafirmado en la Carta su fe en los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y el valor de la persona humana y en la igualdad de derechos de hombres y mujeres; y se han declarado resueltos a promover el progreso social y a elevar el nivel de vida dentro de un concepto más amplio de la libertad,

Considerando que los Estados Miembros se han comprometido a asegurar, en cooperación con la Organización de las Naciones Unidas, el

respeto universal y efectivo a los derechos y libertades fundamentales del hombre, y

Considerando que una concepción común de estos derechos y libertades es de la mayor importancia para el pleno cumplimiento de dicho compromiso,

La Asamblea General

Proclama la presente Declaración Universal de Derechos Humanos como ideal común por el que todos los pueblos y naciones deben esforzarse, a fin de que tanto los individuos como las instituciones, inspirándose constantemente en ella, promuevan, mediante la enseñanza y la educación, el respeto a estos derechos y libertades, y aseguren, por medidas progresivas de carácter nacional e internacional, su reconocimiento y aplicación universales y efectivos, tanto entre los pueblos de los Estados Miembros como entre los de los territorios colocados bajo su jurisdicción.

ARTÍCULO 1

Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros.

ARTÍCULO 2

Toda persona tiene los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición.

Además, no se hará distinción alguna fundada en la condición política, jurídica o internacional del país o territorio de cuya jurisdicción dependa una persona, tanto si se trata de un país independiente, como de un

territorio bajo administración fiduciaria, no autónoma o sometida a cualquier otra limitación de soberanía.

ARTÍCULO 3

Todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona.

ARTÍCULO 4

Nadie estará sometido a esclavitud ni a servidumbre; la esclavitud y la trata de esclavos están prohibidas en todas sus formas.

ARTÍCULO 5

Nadie será sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes.

ARTÍCULO 6

Todo ser humano tiene derecho, en todas partes, al reconocimiento de su personalidad jurídica.

ARTÍCULO 7

Todos son iguales ante la ley y tienen, sin distinción, derecho a igual protección de la ley. Todos tienen derecho a igual protección contra toda discriminación que infrinja esta Declaración y contra toda provocación a tal discriminación.

ARTÍCULO 8

Toda persona tiene derecho a un recurso efectivo, ante los tribunales nacionales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la constitución o por la ley.

ARTÍCULO 9

Nadie podrá ser arbitrariamente detenido, preso ni desterrado.

ARTÍCULO 10

Toda persona tiene derecho, en condiciones de plena igualdad, a ser oída públicamente y con justicia por un tribunal independiente e imparcial, para la determinación de sus derechos y obligaciones o para el examen de cualquier acusación contra ella en materia penal.

ARTÍCULO 11

1. Toda persona acusada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se pruebe su culpabilidad, conforme a la ley y en juicio público en el que se le hayan asegurado todas las garantías necesarias para su defensa.

2. Nadie será condenado por actos u omisiones que en el momento de cometerse no fueron delictivos según el Derecho nacional o internacional. Tampoco se impondrá pena más grave que la aplicable en el momento de la comisión del delito.

ARTÍCULO 12

Nadie será objeto de injerencias arbitrarias en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia, ni de ataques a su honra o a su reputación. Toda persona tiene derecho a la protección de la ley contra tales injerencias o ataques.

ARTÍCULO 13

1. Toda persona tiene derecho a circular libremente y a elegir su residencia en el territorio de un Estado.

2. Toda persona tiene derecho a salir de cualquier país, incluso el propio, y a regresar a su país.

ARTÍCULO 14

1. En caso de persecución, toda persona tiene derecho a buscar asilo, y a disfrutar de él, en cualquier país.

2. Este derecho no podrá ser invocado contra una acción judicial realmente originada por delitos comunes o por actos opuestos a los propósitos y principios de las Naciones Unidas.

ARTÍCULO 15

1. Toda persona tiene derecho a una nacionalidad.

2. A nadie se privará arbitrariamente de su nacionalidad ni del derecho a cambiar de nacionalidad.

ARTÍCULO 16

1. Los hombres y las mujeres, a partir de la edad núbil, tienen derecho, sin restricción alguna por motivos de raza, nacionalidad o religión, a casarse y fundar una familia; y disfrutarán de iguales derechos en cuanto al matrimonio, durante el matrimonio y en caso de disolución del matrimonio.

2. Sólo mediante libre y pleno consentimiento de los futuros esposos podrá contraerse el matrimonio.

3. La familia es el elemento natural y fundamental de la sociedad y tiene derecho a la protección de la sociedad y del Estado.

ARTÍCULO 17

1. Toda persona tiene derecho a la propiedad, individual y colectivamente.
2. Nadie será privado arbitrariamente de su propiedad.

ARTÍCULO 18

Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión; este derecho incluye la libertad de cambiar de religión o de creencia, así como la libertad de manifestar su religión o su creencia, individual y colectivamente, tanto en público como en privado, por la enseñanza, la práctica, el culto y la observancia.

ARTÍCULO 19

Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión.

ARTÍCULO 20

1. Toda persona tiene derecho a la libertad de reunión y de asociación pacíficas.
2. Nadie podrá ser obligado a pertenecer a una asociación.

ARTÍCULO 21

1. Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos.
2. Toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país.

3. La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto.

ARTÍCULO 22

Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad.

ARTÍCULO 23

1. Toda persona tiene derecho al trabajo, a la libre elección de su trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y a la protección contra el desempleo.

2. Toda persona tiene derecho, sin discriminación alguna, a igual salario por trabajo igual.

3. Toda persona que trabaja tiene derecho a una remuneración equitativa y satisfactoria, que le asegure, así como a su familia, una existencia conforme a la dignidad humana y que será completada, en caso necesario, por cualesquiera otros medios de protección social.

4. Toda persona tiene derecho a fundar sindicatos y a sindicarse para la defensa de sus intereses.

ARTÍCULO 24

Toda persona tiene derecho al descanso, al disfrute del tiempo libre, a una limitación razonable de la duración del trabajo y a vacaciones periódicas pagadas.

ARTÍCULO 25

1. Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez y otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.

2. La maternidad y la infancia tienen derecho a cuidados y asistencia especiales. Todos los niños, nacidos de matrimonio o fuera de matrimonio, tienen derecho a igual protección social.

ARTÍCULO 26

1. Toda persona tiene derecho a la educación. La educación debe ser gratuita, al menos en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental. La instrucción elemental será obligatoria. La instrucción técnica y profesional habrá de ser generalizada; el acceso a los estudios superiores será igual para todos, en función de los méritos respectivos.

2. La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales; favorecerá la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos étnicos o religiosos; y promoverá el desarrollo de las actividades de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz.

3. Los padres tendrán derecho preferente a escoger el tipo de educación que habrá de darse a sus hijos.

ARTÍCULO 27

1. Toda persona tiene derecho a tomar parte libremente en la vida cultural de la comunidad, a gozar de las artes y a participar en el progreso científico y en los beneficios que de él resulten.

2. Toda persona tiene derecho a la protección de los intereses morales y materiales que le correspondan por razón de las producciones científicas, literarias o artísticas de que sea autora.

ARTÍCULO 28

Toda persona tiene derecho a que se establezca un orden social e internacional en el que los derechos y libertades proclamados en esta Declaración se hagan plenamente efectivos.

ARTÍCULO 29

1. Toda persona tiene deberes respecto a la comunidad, puesto que sólo en ella puede desarrollar libre y plenamente su personalidad.

2. En el ejercicio de sus derechos y en el disfrute de sus libertades, toda persona estará solamente sujeta a las limitaciones establecidas por la ley con el único fin de asegurar el reconocimiento y el respeto de los derechos y libertades de los demás, y de satisfacer las justas exigencias de la moral, del orden público y del bienestar general en una sociedad democrática.

3. Estos derechos y libertades no podrán en ningún caso ser ejercidos en oposición a los propósitos y principios de las Naciones Unidas.

ARTÍCULO 30

Nada en la presente Declaración podrá interpretarse en el sentido de que confiere derecho alguno al Estado, a un grupo o a una persona, para emprender y desarrollar actividades o realizar actos tendientes a la supresión de cualquiera de los derechos y libertades proclamados en esta Declaración.

2. Preguntas frecuentes sobre derechos humanos (www.unfpa.org/derechos/preguntas.htm)

La siguiente sección incluye una lista de preguntas y respuesta que buscan resolver algunas de las principales dudas que pudieran surgir a partir de la información contenida en esta página.

¿Cuáles son los derechos proclamados en la Declaración Universal de los Derechos Humanos?

¿En qué se centra el debate entre los derechos civiles y los económicos, sociales y culturales?

¿Qué se entiende por las obligaciones de respetar, proteger y realizar los derechos humanos?

¿Cómo se establecen las obligaciones y los derechos en un enfoque de derechos humanos?

¿Cuál es la diferencia entre los instrumentos internacionales vinculantes y los no vinculantes en materia de derechos humanos?

¿En qué se diferencian una declaración, una convención y un pacto?

¿Qué es el Sistema Interamericano de Derechos Humanos?

¿Qué es el Sistema de Naciones Unidas de Derechos Humanos?

¿Qué son los Procedimientos Especiales de la Comisión de Derechos Humanos?

¿Cómo funcionan los órganos de tratados? ¿Cuál es la utilidad de la presentación de informes de país para el trabajo a nivel local en materia de derechos humanos?

1. ¿CUÁLES SON LOS DERECHOS PROCLAMADOS EN LA DECLARACIÓN UNIVERSAL DE LOS DERECHOS HUMANOS?

El principio fundamental que sustenta los derechos consagrados en la Declaración es el reconocimiento de la dignidad intrínseca y de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana. Estos derechos se pueden dividir en dos grupos:

- ▶ Derechos civiles y políticos: comprenden, por ejemplo, el derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de la persona; el derecho a no ser sometido a la esclavitud, servidumbre ni torturas; la igualdad ante la ley; la protección frente a la detención, el encarcelamiento o el exilio arbitrario; el derecho a un proceso justo; el derecho a poseer bienes; el derecho a la participación política; el derecho a ejercer las libertades fundamentales de pensamiento, conciencia y religión, opinión y expresión; el derecho a la libertad de reunión y de asociación pacíficas, o el derecho a participar en el gobierno del país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos.
- ▶ Derechos económicos, sociales y culturales: comprenden, por ejemplo, el derecho al trabajo; el derecho a igual salario por trabajo igual; el derecho a fundar sindicatos y a sindicarse; el derecho a un nivel de vida digno; el derecho a la educación, y el derecho a tomar parte libremente en la vida cultural.

Estos derechos están contemplados también en dos pactos: el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, además de Protocolos Facultativos del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos que permiten formular denuncias a título personal por violación de los derechos consagrados en el Pacto.

2. ¿EN QUÉ SE CENTRA EL DEBATE ENTRE LOS DERECHOS CIVILES Y LOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES?

En términos generales, existe la noción de que los derechos económicos, sociales y culturales, aquellos reconocidos por el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, no son sino metas o aspiraciones en términos de políticas, que no conllevan garantías específicas.

Existen antecedentes que ayudan a comprender por qué los derechos económicos, sociales y culturales se han visto rezagados en términos de aplicabilidad frente a los civiles y políticos. En primer lugar, durante la Guerra Fría, los derechos económicos, sociales y culturales se vinculaban al régimen comunista y al bloque socialista, percepción que se mantiene vigente hoy en día a pesar de la caída del muro de Berlín. En segunda instancia, si bien el pensamiento neoliberal promueve la protección de libertades, rechaza la noción de garantías sociales o justicia social, a partir de una visión a favor del mercado libre (pero no necesariamente del mercado justo). Por último, los derechos económicos, sociales y culturales son interdisciplinarios.

Se argumenta también que mientras los derechos civiles y políticos conllevan obligaciones negativas, los económicos, sociales y culturales implican obligaciones positivas. Por ejemplo, la libertad frente a la tortura exige que el Estado no recurra a prácticas de tortura, mientras que el derecho a la salud requiere de que el Estado provea un sistema de salud accesible, asequible y adecuado. Sin embargo, la distinción positivo/negativo resulta simplista. En virtud de ello, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales adoptó una tipología de obligaciones para

esclarecer las obligaciones por parte de los Estados respecto de estos derechos, estableciendo la obligación de respetar, la obligación de proteger y la obligación de realizar.

3. ¿QUÉ SE ENTIENDE POR LAS OBLIGACIONES DE RESPETAR, PROTEGER Y REALIZAR LOS DERECHOS HUMANOS?

En el marco del derecho internacional en materia de derechos humanos, los Estados parte tienen obligaciones de respetar, proteger y realizar los derechos contenidos en los tratados y convenciones internacionales.

La obligación de respetar exige que los Estados parte se abstengan de interferir el disfrute de los derechos. Por ejemplo, el derecho a la educación se viola si el Estado parte niega a niñas embarazadas la permanencia en el sistema escolar.

La obligación de proteger exige que el Estado parte prevenga violaciones a los derechos humanos por parte de terceros. Por ejemplo, que el Estado no garantice que los sistemas de salud cumplan con normas mínimas en materia de salud sexual y reproductivas puede considerarse una violación al derecho a la salud.

La obligación de realizar exige que el Estado parte promueva la adopción de medidas legislativas, administrativas, presupuestales y judiciales, entre otras, que resulten necesarias para alcanzar la efectiva realización de los derechos.

En este sentido, el respeto por los derechos humanos debe de estar presente en las normas, instituciones y marcos legales del Estado, y contribuir al clima económico, político y de programación pública. Los Estados están obligados a avanzar de manera expedita hacia la implementación de estas obligaciones, y los obstáculos que pueda representar la falta de recursos no pueden ser interpretados como una justificación para la falta de acción.

4. ¿CÓMO SE ESTABLECEN LAS OBLIGACIONES Y LOS DERECHOS EN UN ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS?

Partiendo de enfoque basado en derechos humanos, éstos determinan la relación entre individuos y grupos con demandas válidas (derechohabientes) y actores estatales o no-estatales con obligaciones (garantes/obligados). El enfoque basado en derechos humanos identifica tanto a los derechohabientes (y sus derechos) como a los garantes (y sus obligaciones), y trabaja hacia el fortalecimiento de las capacidades de los derechohabientes para exigir estas demandas, y de los garantes para asegurar su cumplimiento.

El creciente marco legal internacional establece el contexto para un enfoque basado en derechos humanos hacia el desarrollo, situando la legislación en derechos humanos al centro de la promoción del mismo. En este sistema, la población (o derechohabientes) tienen el derecho a exigir al garante (generalmente el Estado) el cumplimiento de sus obligaciones en el marco del derecho internacional de respetar, proteger, y realizar los derechos de las personas.

5. ¿CUÁL ES LA DIFERENCIA ENTRE LOS INSTRUMENTOS INTERNACIONALES VINCULANTES Y LOS NO VINCULANTES EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS?

Los derechos humanos están contenidos en acuerdos y convenciones regionales e internacionales adoptadas por los gobiernos, bajo el auspicio de las Naciones Unidas u otros organismos internacionales, como la Organización de Estados Americanos.

- ▶ Los instrumentos vinculantes se refieren a tratados internacionales firmados y ratificados por los gobiernos, que imponen obligaciones en el marco del derecho internacional con la cuales los Estados Partes de las convenciones se comprometen a cumplir.
- ▶ Los instrumentos no vinculantes se refieren principalmente a las con-

ferencias de Naciones Unidas u otros organismos, así como a acuerdos o declaraciones adoptados por consenso intergubernamental. Si bien no son vinculantes en estricto sentido jurídico, estos acuerdos, como por ejemplo el Programa de Acción de Viena sobre Derechos Humanos, las Plataformas de Acción de la CIPD o de Beijing; o declaraciones como la de la Eliminación de la Violencia contra la Mujer en 1993 o la Declaración del Milenio en el 2000, se convierten en fuentes consuetudinarias del derecho internacional. De esta manera, forman parte del marco jurídico internacional en materia de derechos humanos, y establecen principios y estándares de conducta que los gobiernos deben proteger y promover.

6. ¿EN QUÉ SE DIFERENCIAN UNA DECLARACIÓN, UNA CONVENCIÓN Y UN PACTO?

Una Declaración es una serie de normas y principios que los Estados crean y se comprometen a cumplir en el interior de sus naciones. Los Estados que las firman no se obligan a cumplir. Si no lo hacen se les da una “sanción moral”, es decir que se les llama la atención (ejemplo: la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, 1948).

Una Convención es una serie de acuerdos de los Estados con normas y principios que los obligan a garantizar su cumplimiento (Ejemplo: Convención Americana sobre Derechos Humanos).

Un Pacto es un anexo de nuevas normas de una Convención (Ejemplo: el Protocolo de San Salvador)

Un pacto o una convención toman efecto hasta su ratificación. Recordemos que no es suficiente que los Estados firmen el pacto, o la convención, cada Estado se compromete hasta que ratifique el acuerdo. Ratificar quiere decir que se firma como un contrato, en donde el país se compromete a cumplir. Al mismo tiempo le da a la comunidad internacional (los demás países que firmaron) el derecho de pedirle cuentas si no cumple.

7. ¿QUÉ ES EL SISTEMA INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS?

El sistema interamericano de promoción y protección de derechos fundamentales se inicia formalmente con la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, aprobada por la Novena Conferencia Internacional Americana (Bogotá, Colombia, 1948) en la que se creó la Organización de los Estados Americanos (OEA), cuya Carta proclamó los “Derechos Fundamentales de la Persona Humana” como uno de los principios en que se fundamenta la Organización.

La estructura institucional del sistema interamericano, que hasta ese momento descansaba en instrumentos de naturaleza declarativa, experimentó un cambio sustancial al adoptarse la Convención Americana sobre Derechos Humanos en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos (San José, Costa Rica en 1969)

El proyecto de Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969 (Pacto de San José), que entró en vigencia el 18 de julio de 1978, no sólo fortaleció el sistema, al dar más efectividad a la Comisión y, en general, a los mecanismos interamericanos de promoción y protección de esos derechos, sino que marca la culminación de la evolución del sistema, al cambiarse la naturaleza jurídica de los instrumentos en que descansa la estructura institucional del mismo.

8. ¿QUÉ ES EL SISTEMA DE NACIONES UNIDAS DE DERECHOS HUMANOS?

El sistema de Naciones Unidas para la promoción y la protección de derechos humanos esta compuesto de dos tipos principales de órgano: órganos creados en virtud de la carta de la ONU, incluyendo la Comisión de Derechos Humanos, los procedimientos especiales de la Comisión de Derechos Humanos y la Subcomisión para la Promoción y la Protección de los Derechos Humanos; y siete órganos creados en virtud de tratados internacionales de derechos humanos (órganos de tratados). La mayoría de estos órganos reciben la ayuda de la Secretaría de los Tratados y de

la Comisión de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (OACDH).

Existen otros órganos importantes de la Naciones Unidas que se ocupan de la promoción y protección de derechos humanos. La OACDH trabaja estrechamente con estos órganos. Cada uno de ellos tiene su propio Secretariado e incluyen a la Asamblea General de las Naciones Unidas, la Tercer Comisión de la Asamblea General, el Consejo Económico y Social, y la Corte Internacional de Justicia.

9. ¿QUÉ SON LOS PROCEDIMIENTOS ESPECIALES DE LA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS?

Los “procedimientos especiales” son aquellos mecanismos establecidos por la Comisión de Derechos Humanos para atender situaciones específicas en algún país o cuestiones temáticas, de manera que se les preste la debida atención a lo largo del año. Aunque su constitución es flexible, los procedimientos especiales generalmente se tratan de un individuo, denominado relator especial o experto independiente; o de un grupo, denominado grupo de trabajo.

Un individuo que se desempeña como relator, representante, experto independiente o miembro de uno de los grupos de trabajo es electo por el presidente de la Comisión de Derechos Humanos previa consulta con los cinco grupos regionales, conformados a su vez por los Estados Miembros de la Comisión. Los procedimientos especiales son independientes, no son remunerados, y trabajan a título personal por un máximo de seis años. La Comisión solicita el apoyo de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos en cuanto a personal y asistencia logística a los procedimientos en el cumplimiento de sus respectivos mandatos

Si bien los mandatos otorgados a los procedimientos especiales son variables, generalmente implican la revisión, monitoreo, asesoría y difusión pública de las situaciones de derechos humanos relativas a países o territorios específicos, denominados mandatos de país; o bien sobre fenóme-

nos relativos a la violación de derechos en todo el mundo, denominados mandatos temáticos. Los mandatos pueden incluir diversas iniciativas, como el desarrollo de estudios, la señoría en materia de cooperación técnica, la respuesta a denuncias individuales, así como la participación en diversas actividades de promoción.

En el cumplimiento de sus mandatos, los relatores especiales y otros procedimientos llevan a cabo vistas de país, sobre las cuales presentan un informe ante la Comisión. Estas misiones se llevan a cabo a petición del procedimiento correspondiente o por invitación del país respectivo. Muchos países han extendido invitaciones abiertas a todos los procedimientos especiales con mandato temático. Las actividades que realiza cada procedimiento especial son establecidas mediante una resolución de la Comisión, y a ella deben presentar anualmente todos los procedimientos un informe respecto de su trabajo a lo largo del año.

10. ¿CÓMO FUNCIONAN LOS ÓRGANOS DE TRATADOS? ¿CUÁL ES LA UTILIDAD DE LA PRESENTACIÓN DE INFORMES DE PAÍS PARA EL TRABAJO A NIVEL LOCAL EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS?

Hay siete órganos creados en virtud de los tratados de los derechos humanos que supervisan la implementación de los tratados internacionales de los derechos humanos (Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, Convención sobre los Derechos del Niño, Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares). Cada órgano, o comité, recibe la ayuda de la Secretaría de los Tratados de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (OACDH) en Ginebra, con excepción del CEDAW, que recibe apoyo de la División para el Adelanto de la Mujer (DAW). Por esta misma razón, la CEDAW se reúne en la sede de las Naciones Unidas en Nueva York,

mientras que el resto de los comités lo hacen en la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra.

Entre las funciones que realizan de conformidad con los tratados que los crearon, los comités llevan a cabo la consideración de informes de los Estados Partes, consideración de denuncias o comunicaciones individuales, y la publicación de comentarios generales a los tratados y organización de discusiones relativas a los mismos.

Cuando un Estado ratifica cualquiera de estos tratados, asume la obligación de implementar los derechos reconocidos por éste. Sin embargo, el reconocimiento de los derechos está lejos de garantizar el disfrute de los mismos en la práctica. En virtud de ellos, el Estado asume adicionalmente la obligación de presentar de manera periódica informes sobre al comité de monitoreo establecido por dicho instrumento acerca de la implementación de los de los derechos reconocidos. Generalmente, el Estado presenta un informe inicial al año de adherirse al tratado (dos en el caso del Comité de Derechos de Niño), y posteriormente de manera regular de acuerdo con las provisiones establecidas en éste. Además de este informe, el comité puede recibir información sobre el país de parte de otras fuentes, como pueden ser organizaciones no gubernamentales, agencias de Naciones Unidas, otros organismos internacionales, instituciones académicas o los medios de comunicación. A partir de toda la información disponible, el Comité revisa el informe de manera conjunta con representantes del gobierno, y posteriormente publica sus inquietudes y recomendaciones, en forma de “observaciones finales”

Cuatro de los siete comités (Derechos del Niños, Discriminación Racial, Tortura y Violencia contra la Mujer) pueden, bajo ciertas circunstancias, recibir peticiones individuales por parte de individuos que consideran que sus derechos fueron violados en el marco del tratado correspondiente.

3. El Enfoque Basado en los Derechos Humanos en la Cooperación para el Desarrollo

Hacia un entendimiento común entre los organismos de Naciones Unidas

(Segundo seminario interinstitucional, Stamford, Estados Unidos de América, mayo de 2003)

INTRODUCCIÓN

La Organización de las Naciones Unidas está fundada sobre los principios de paz, justicia, libertad y derechos humanos. La Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH) reconoce los derechos humanos como la base de la libertad, la justicia y la paz. La Declaración y el Programa de Acción de la segunda conferencia de las Naciones Unidas sobre los derechos humanos (Viena, 1993), que han sido adoptados en forma unánime, declaran que la democracia, el desarrollo y el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales son interdependientes y se refuerzan mutuamente.

En el Programa de Reforma de la ONU formulado en 1997, el Secretario General hizo un llamado a todas las entidades del sistema de la ONU a fin de encauzar los derechos humanos en sus varias actividades y programas dentro del marco de sus respectivos mandatos.

Desde entonces, un gran número de organismos de la ONU han adoptado un enfoque de la cooperación para el desarrollo basado en los derechos humanos y han acumulado experiencias en su operacionalización. A pesar de que, cada organismo ha mostrado la tendencia a formular su propia interpretación del enfoque y de cómo debería aplicarse. Sin embargo, la colaboración entre los organismos de la ONU a nivel global y regional y especialmente a nivel de país en relación con los procesos de Evaluación Común del País (CCA) y con el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDAF), requiere una comprensión

colectiva de este enfoque, así como de sus consecuencias para la programación del desarrollo. Lo siguiente es un esfuerzo para lograr un entendimiento común, sobre la base de los aspectos del enfoque basado en los derechos humanos comunes a la política y práctica de los organismos de la Naciones Unidas que participaron en el Taller para todos los Organismos de la ONU sobre el “Enfoque Basado en los Derechos Humanos en el Contexto de la Reforma de las Naciones Unidas”, celebrado del 3 al 5 de mayo de 2003.

Esta declaración de Entendimiento Común se refiere específicamente al enfoque basado en los derechos humanos, aplicado a la cooperación y a los programas de desarrollo por los organismos de la ONU.

Comprensión colectiva

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 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 “dententores de deberes” para cumplir con sus obligaciones y/o las capacidades de los “titulares de derechos” para reclamar sus derechos.

1. TODOS LOS PROGRAMAS, LAS POLÍTICAS Y LA ASISTENCIA TÉCNICA AL SERVICIO DE COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO DEBERÍAN PROMOVER LA REALIZACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS, EN LA FORMA ESTABLECIDA EN LA DECLARACIÓN UNIVERSAL DE DERE-

CHOS HUMANOS Y OTROS INSTRUMENTOS INTERNACIONALES DE DERECHOS HUMANOS.

Un conjunto de actividades de programa que solo en forma circunstancial contribuye a la realización de derechos humanos no constituye necesariamente un enfoque a la programación basado en los derechos humanos. En un enfoque a la programación y a la cooperación para el desarrollo basado en los derechos humanos, la meta de todas las actividades es contribuir directamente a la realización de uno o varios derechos humanos.

2. LOS ESTÁNDARES Y PRINCIPIOS DE 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.

Los principios de derechos humanos guían la programación en todos los sectores, tales como salud, educación, gobernabilidad, nutrición, agua, y sanidad, HIV/SIDA, empleo y relaciones laborales y la seguridad social y económica. Esto incluye toda la cooperación para el desarrollo dirigida hacia el logro de las metas de Desarrollo del Milenio y la Declaración del Milenio. En consecuencia, los estándares y principios de derechos humanos guían tanto a la Evaluación Común del País como al Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Los principios de derechos humanos guían toda la programación en todas las fases del proceso de programación, incluidos la evaluación y el análisis, la planificación y diseño de programa (entre ellos la definición de metas, objetivos y estrategias) ejecución, monitoreo y evaluación.

Entre estos principios de derechos humanos, se encuentran: la universalidad y la inalienabilidad; la indivisibilidad; la interdependencia y la interre-

lación; la no-discriminación y la igualdad; la participación y la inclusión; la responsabilidad y la obligación de rendir cuentas (accountability) y el imperio de la ley. Estos principios se explican a continuación.

- ▶ **Universalidad e inalienabilidad:** Los derechos humanos son universales e inalienables. Todos los seres humanos, en todas partes del mundo poseen estos derechos. No se puede renunciar voluntariamente a un derecho inherente al ser humano, ni tampoco puede este ser usurpado por otras personas. Según se establece en el Artículo 1 de la DUDH, "Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos."
- ▶ **Indivisibilidad:** Los derechos humanos son indivisibles, ya sean de naturaleza civil, cultural, económica, política o social, todos ellos son inherentes a la dignidad de todo ser humano. Por consiguiente, todos los derechos poseen el mismo rango y condición, y no pueden ser clasificados, a priori, en orden jerárquico.
- ▶ **Interdependencia e interrelación:** La realización de un derecho a menudo depende, totalmente o en parte, de la realización de otros derechos. Por ejemplo, la realización del derecho a la salud puede depender, en ciertos casos, de la realización del derecho a la educación o a la información.
- ▶ **Igualdad y no-discriminación:** Todos los individuos son iguales como seres humanos en virtud de la dignidad inherente de toda persona. Todos los seres humanos tienen derechos sin discriminación de ninguna clase en base a la raza, color, sexo, etnia, edad, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, discapacidad, propiedad, nacimiento u otra condición, según ha sido explicado por los órganos de vigilancia de los tratados de derechos humanos.
- ▶ **Participación e inclusión:** Toda persona y todos los pueblos tienen derecho a participar activa, libre y significativamente en el desarrollo, como así también a contribuir y disfrutar del desarrollo civil, econó-

mico, social, y político, donde pueden ser realizados los derechos humanos y libertades fundamentales.

- **Responsabilidad e imperio de la ley:** Los Estados y otros detentores de deberes deben responder por el cumplimiento de derechos humanos. En este sentido tienen que cumplir con las normas legales y estándares contenidos en los instrumentos de derechos humanos. En caso de no cumplir con sus deberes, los titulares de derechos agraviados están facultados para iniciar procesos judiciales para la reparación apropiada de daños ante un tribunal o juzgado competente según las reglas y procedimientos legales.

3. LA COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO CONTRIBUYE AL DESARROLLO DE LAS CAPACIDADES DE LOS “DETENTORES DE DEBERES” PARA CUMPLIR CON SUS OBLIGACIONES Y/O LAS CAPACIDADES DE LOS “TITULARES DE DERECHOS” PARA RECLAMAR SUS DERECHOS.

En un enfoque basado en los derechos humanos, los derechos humanos determinan la relación entre los titulares de derechos (rights-holders), individuos y grupos con pretensiones válidas, y los detentores de deberes (duty-bearers), actores estatales y no estatales con obligaciones correlativas. El enfoque identifica a los titulares de derechos (y sus beneficios legales y reglamentarios) y a los detentores de deberes (y sus obligaciones) y contribuye a fortalecer las capacidades de los titulares de derechos para formular sus pretensiones, así como las de los detentores de deberes para cumplir con sus obligaciones.

CONSECUENCIAS DEL ENFOQUE BASADO EN LOS DERECHOS HUMANOS PARA LOS PROGRAMAS DE DESARROLLO DE LOS ORGANISMOS DE LAS NACIONES UNIDAS

La experiencia indica que el uso del enfoque basado en los derechos humanos exige el uso de buenas prácticas de programación. No obstante, la aplicación de “buenas prácticas de programación” no constituye por sí mismo un enfoque basado en los derechos humanos y requiere de

otros elementos. Los siguientes elementos son necesarios, específicos y exclusivos del enfoque basado en los derechos humanos:

- a) La evaluación y el análisis determinan las pretensiones de los titulares de derechos y las obligaciones correspondientes de los detentores de deberes, así como las causas inmediatas, subyacentes y estructurales de la no-realización de los derechos humanos.
- b) Los programas evalúan la capacidad de los titulares de derechos a reclamar sus derechos y de los detentores de deberes a cumplir con sus obligaciones. Luego ellos desarrollan estrategias para acrecentar estas capacidades.
- c) Los programas monitorean y evalúan ambos resultados y procesos guiados por los estándares y los principios de derechos humanos.
- d) Los programas reciben la información mediante las recomendaciones de los organismos y mecanismos internacionales de derechos humanos.

Otros elementos de buenas prácticas de programación, que también son esenciales para la aplicación del Enfoque de Derechos Humanos incluyen:

- 1. Las personas son reconocidas como actores claves en su propio desarrollo en vez de beneficiarios pasivos de productos y servicios.
- 2. La participación constituye a la vez un medio y una meta.
- 3. Las estrategias potencian y no debilitan.
- 4. Ambos resultados y procesos son monitoreados y evaluados.
- 5. El análisis incluye todos los actores y participantes.

6. Los programas se concentran en los grupos marginales, desfavorecidos, y grupos excluidos.
7. El proceso de desarrollo es de propiedad local.
8. La meta de los programas es reducir la disparidad.
9. Tanto los enfoques de arriba-abajo y de abajo-arriba son aplicados en sinergia.
10. El análisis de la situación se aplica para determinar las causas inmediatas, subyacentes y básicas de los problemas de desarrollo.
11. Las metas mensurables y los objetivos son importantes en la programación.
12. Las alianzas estratégicas se crean y se apoyan.
13. Los programas apoyan la responsabilidad de todos los actores y participantes.

Bibliografía

Acebal Monfort, L. (coord.) (2011): *El enfoque basado en derechos humanos y las políticas de cooperación internacional. Análisis comparado con especial atención al caso español*. Red EnDerechos, Asociación Pro Derechos Humanos de España, Madrid. Disponible en: www.redenderechos.org/webdav/publico/analisispoliticasw2.pdf

Aldecoa, F.; Borja, C.; García, P.; Hoyos, G.; Fernández, A. y Sañudo, M. F. (s.f.): *Guía para la incorporación del enfoque basado en derechos humanos en el ciclo de gestión de los proyectos de cooperación para el desarrollo*. Universidad Complutense Madrid y Pontificia Universidad Javeriana. Disponible en: www.redxlasalud.org/index.php/mod.documentos/mem.descargar/fichero.DOC-381%232E%23pdf

Alianza Internacional Save the Children (2002): *Programación de los derechos del niño. Cómo aplicar un enfoque de derechos del niño en la programación*. Save the Children, Lima. Disponible en: <http://pendientedemigracion.ucm.es/info/polinfan/2006/area-lectura/mod-3/programacion.pdf>

Angulo Sánchez, N. (2009): *Derechos Humanos y desarrollo al alba del siglo XXI*. CIDEAL, Madrid.

Aristóteles (1995): *Física*. Editorial Planeta/ Biblioteca ClásicaGredos, Madrid. Disponible en: http://lacavernadefilosofia.files.wordpress.com/2008/10/fisica_de_aristoteles.pdf

Asociación Pro Derechos Humanos & ISI Argonauta (2008): *Enfoque basado en derechos y cooperación internacional para el desarrollo. Documentos para el debate*. I Jornadas Internacionales, Madrid. Disponible en: www.redenderechos.org/webdav/publico/jornadasl_isi_apdh.pdf

Berraondo, M. y Martínez de Bringas, A. (2011): *La integración del enfoque basado en derechos humanos en las prácticas cotidianas*. Repen-

sar hoy y hablar del mañana. Aula de Derechos Humanos, Instituto de Promoción de Estudios Sociales, Pamplona. Disponible en: <http://derechoshumanosycooperacion.org/pdf/rhbm-00-repensar.pdf>

BID (2004): *El marco lógico para el diseño de proyectos*. BID/Oficina de Apoyo Regional de Operaciones (ROS)/Oficina de Gestión de Cartera y Seguimiento de Proyectos (PMP). Disponible en: <http://cendoc.esan.edu.pe/paginas/infoalerta/proyecto/bid.pdf>

Borja Segade, C.; García Varela, P. e Hidalgo Lorite, R. (2011): *El enfoque basado en derechos humanos: Evaluación e Indicadores*. Red En-Derechos, Madrid. Disponible en: www.redenderechos.org/webdav/publico/evaluacionEBDH_final.pdf

Cámara López, L. y Cañadas, J. R. (2011): *Gestión orientada a resultados de desarrollo. Guía práctica para su aplicación en entidades de cooperación*. CIDEAL, Madrid.

CAD/OCDE (1995): *Principios del CAD para una ayuda eficaz*. Mundi Prensa Libros, Madrid.

CAD/OCDE (2010): *Glosario de los principales términos sobre evaluación y gestión basada en resultados*. OCDE, París. Disponible en: www.oecd.org/development/peer-reviews/2754804.pdf

Chacón Ormazabal, A.; Oskoz Barbero, J. y García Izquierdo, B. (2009): *Guía metodológica para la incorporación de los derechos humanos en la cooperación al desarrollo*. Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz. Disponible en: www.elankidetza.euskadi.net/x63-pubmem/es/contenidos/informacion/publicaciones_memorias/es_pubmem/adjuntos/GUIA_METODO_CAST_WEB.pdf

Comisión Europea/EuropeAid (2001): *Manual Gestión del Ciclo de Proyecto*. Unidad de Evaluación de la Oficina de Cooperación EuropeAid. Disponible en: <http://ec.europa.eu/europeaid/where/la->

tin-america/regional-cooperation/urbal/documents/publications/
pcm_handbook_es.pdf

De Luis Romero, E.; Fernández Aller, C. y Guzmán Acha, C. (2013): *Guía para la incorporación del Enfoque Basado en Derechos (EBDH)*. ONGAWA, Madrid. Disponible en: <http://www.ongawa.org/wp-content/uploads/2013/09/DHAguaaysaneamiento.pdf>

DGPOLDE (2007): *Estrategia de Género en Desarrollo de la cooperación española*. Secretaría de Estado de Cooperación Internacional, Madrid. Disponible en: www.aecid.es/galerias/programas/Vita/descargas/EstrategiaGENEROdes.pdf

Earl, S.; Carden, F. y Smutylo, T. (2002): *Mapeo de alcances. Incorporando aprendizaje y reflexión en programas de desarrollo*. IDRC-LUR, Costa Rica. Disponible en: www.outcomemapping.ca/download.php?file=/resource/files/Mapeo_all%20Manual.pdf

Ekstedt, J. (2004): *Programación de los derechos del niño, guía de capacitación*. Save the Children Suecia, Lima. Disponible en: http://pendientedemigracion.ucm.es/info/polinfan/2006/area-lectura/mod-3/pdn_guia-capacitacion.pdf

FASTENOPFER (2006): *Derechos humanos/Enfoque basado en los derechos humanos*. Disponible en: www.fastenopfer.com/data/media/dokumente/entwicklungspolitik/menschenrechte_frieden/fachkonzept_menschenrechte_span.pdf

Fernández Aller, C. (coord.) (2009): *Marco teórico para la aplicación del enfoque basado en derechos humanos en la cooperación para el desarrollo*. Red Universitaria de Investigación sobre cooperación para el desarrollo. La Catarata, Madrid.

Fernández Juan, A.; Borja Segade, C.; García Varela, P. e Hidalgo Lorigte, H. (2008): *Guía para la incorporación del enfoque basado en dere-*

chos humanos en las intervenciones de cooperación para el desarrollo. ISI Argonauta-IUDC, Madrid. Disponible en: www.redenderechos.org/webdav/publico/guia_isi_abril_2010.pdf

Gómez Galán, M. (2011): "Los derechos humanos y el desarrollo: hacia un camino compartido". En Mariño Menéndez, F.; Gómez Galán, M. y de Faramiñán Gilbert, J. M. (coords.): *Los derechos humanos en la sociedad global: mecanismos y vías prácticas para su defensa*. CIDEAL, Madrid.

Gómez Galán, M. y Cámara López, L. [coords.] (2012): *La gestión de la cooperación al desarrollo Instrumentos, técnicas y herramientas*. CIDEAL, Madrid, 2ª Edición actualizada y ampliada.

Gómez Galán, M. y Sainz Ollero, H. (2013): *El ciclo del proyecto de cooperación al desarrollo. El marco lógico en programas y proyectos: de la identificación a la evaluación*. 9ª edición. CIDEAL, Madrid.

Glosario 99 términos de eficacia de la ayuda en la Cooperación Española. AECID. Disponible en: www.aecid.es/es/noticias/2011/2011-05/2011-05-05-glosario.html

Hacia un entendimiento común entre los organismos de las Naciones Unidas. Segundo seminario interinstitucional, Stamford, Estados Unidos de América, mayo de 2003. Disponible en: www.ohchr.org/Documents/Publications/FAQsp.pdf

Harris, M. (1998): *Antropología cultural*. Alianza Editorial, Madrid.

INDES/BID (2011) *Curso virtual Gestión para resultados de desarrollo en Gobiernos subnacionales*. 6 Módulos, BID. Disponible en: www.iadb.org/es/indes/documentos-del-curso-gprd-gsn,4257.html

MAE/SECIPI (1998): *Metodología de evaluación de la cooperación española*. Ministerio de Asuntos Exteriores, Madrid. Disponible en: www.ex-

teriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/Multimedia/Publicaciones/Documents/Cooperacion/Evaluacion/Metodologias/Metodologiade%20evaluaci%C3%B3n%20de%20la%20Cooperaci%C3%B3n%20Espa%C3%B1ola%20completo.pdf

MAEC/SECIPI (2007): *Manual de gestión de evaluaciones de la cooperación española*. Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, Madrid. Disponible en: www.aecid.es/galerias/programas/Vita/descargas/Manualdegestiondeevaluaciones.pdf

Mariño, F. M.; Gómez Galán, M. y de Faramiñán, J. M. (coords.) (2011): *Los derechos humanos y la sociedad global: mecanismos y vías prácticas para su defensa*. CIDEAL, Madrid.

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2006): *Preguntas frecuentes sobre el enfoque de derechos humanos en la cooperación para el desarrollo*. Naciones Unidas, Nueva York y Ginebra. Disponible en: www.ohchr.org/Documents/Publications/FAQsp.pdf

Oficina del Alto Comisionado Derechos Humanos (2012): *Indicadores de derechos humanos. Guía para la medición y la aplicación*. Naciones Unidas. Disponible en: www.ohchr.org/Documents/Publications/Human_rights_indicators_sp.pdf

Oliva, D. (2011): *El derecho al desarrollo y la cooperación internacional*. CIDEAL, Madrid.

Plan Andaluz de Cooperación para el Desarrollo 2008-2011. Disponible en: www.juntadeandalucia.es/aacid/images/Agencia/Normativa/PACODE_2008_2011.pdf

Plan Director de la Cooperación Española 2013-2016. Disponible en: www.aecid.es/galerias/descargas/publicaciones/IV_Plan_Director-CE_2013-2016_Final2.pdf

PNUD (1990): *Informe de Desarrollo Humano 1990. Concepto y medición del desarrollo humano*. Naciones Unidas. Disponible en: http://hdr.undp.org/en/media/hdr_1990_es_cap1.pdf

PNUD (2000): *Informe de Desarrollo Humano 2000. Derechos humanos y desarrollo humano*. Naciones Unidas. Disponible en: http://hdr.undp.org/en/media/HDR_2000_ES.pdf

PNUD (2009): *Manual de planificación, seguimiento y evaluación de los resultados de desarrollo*. PNUD, Nueva York. Disponible en: http://web.undp.org/evaluation/handbook/spanish/documents/manual_completo.pdf

PNUD (2013): *Informe de Desarrollo Humano 2013. El ascenso del Sur: progreso humano en un mundo diverso*. Naciones Unidas. Disponible en: http://hdr.undp.org/hdr4press/press/report/hdr/spanish/HDR2013_ES_Complete.pdf

Programa Mundial de Lucha contra el VIH/SIDA, Banco Mundial (2007): *Planificación y gestión orientada a resultados en VIH/SIDA*. Banco Mundial, Washington. Disponible en: <http://siteresources.worldbank.org/INTHIVAIDS/Resources/375798-1103037153392/ResultsHandbookSpanishSept07.pdf>

Red EnDerechos (s.f): *Materiales autoformativos. El enfoque basado en derechos humanos en la cooperación para el desarrollo*. Disponible en: <http://www.redenderechos.org/autoformacion/index.html>

Rey Marcos, F. y Urgoiti, A. (2005): *Manual de gestión del ciclo del proyecto en la acción humanitaria*. Fundación "La Caixa", Barcelona. Disponible en: http://obrasocial.lacaixa.es/deployedfiles/obrasocial/Estaticos/pdf/Coop_Internacional/Sensibilizacion/Gestio_accio_humanitaria_es.pdf

Sandoval Terán, A. (2007): *Construcción de indicadores en materia de derechos humanos económicos, sociales, culturales y ambientales*.

Equipo Pueblo, Ciudad de México. Disponible en: www.equipopueblo.org.mx/desca/descargas/IndicadoresDESCA.pdf

UNEG (United Nations Evaluation Group) (2011): *Integración de los derechos humanos y la igualdad de género en la evaluación; hacia una guía del UNEG*. Naciones Unidas. Disponible en: www.uneval.org/documentdownload?doc_id=980&file_id=1423

Vargas Trujillo, E. y Gambara D'Errico, H. (coords.) (2010): *Guía para la evaluación de iniciativas de desarrollo. Derechos humanos y género*. Red Universitaria de Investigación sobre Cooperación para el Desarrollo Madrid. Los Libros de La Catarata, Madrid.

Villán Durán, C. y Faleh Pérez, C. (dirs.) (2013): *El derecho humano a la paz: de la teoría a la práctica*. CIDEAL, Madrid.

VV.AA. (2012): *Los derechos humanos en internet*. CIDEAL, Madrid.

Los autores

MANUEL GÓMEZ-GALÁN. Doctor en Derecho, especializado en Derecho Internacional y Relaciones Internacionales. Postgraduado en Comunidad Europea (Univ. Lovaina) y en Sociología del Desarrollo. Experto en cooperación, coordinador de programas en América Latina, África y Oriente Próximo y consultor de diversos organismos internacionales. Director de cursos universitarios de postgrado sobre cooperación para el desarrollo y profesor en diversas universidades españolas y extranjeras. Ha sido asesor de la Comisión Europea y Vocal Experto en el Consejo de Cooperación para el Desarrollo de España. Ha publicado numerosos libros y artículos sobre cooperación internacional y relaciones internacionales. Es director general de la Fundación CIDEAL.

DANIEL PAVÓN PISCITELLO. Jurista especializado en Derecho Internacional y Políticas Públicas, es especialista en Derecho Internacional de los Derechos Humanos. *Magister iuris* en Derecho Comunitario, ha sido investigador extranjero en el Instituto Max Planck de Alemania y docente e investigador en universidades de España y América Latina. Posee una amplia experiencia en gestión de programas y proyectos de cooperación sobre el terreno y como docente en gestión del ciclo del proyecto. Es autor de diversas publicaciones en el ámbito jurídico y en el ámbito de la cooperación para el desarrollo. Es delegado regional de la Fundación CIDEAL en el Cono Sur.

HÉCTOR SAINZ OLLERO. Licenciado en Ciencias Políticas, antropólogo y postgraduado en Cooperación Internacional. Experto en gestión del ciclo del proyecto, ha llevado a cabo numerosas misiones de identificación, diseño, seguimiento y evaluación de programas y proyectos de desarrollo en América Latina y otros países del Sur a lo largo de veinte años. Experto en la aplicación de metodologías de cooperación al desarrollo y evaluación de programas y proyectos, imparte docencia en maestrías, postgrados universitarios y cursos especializados en cooperación en distintas universidades españolas y latinoamericanas. Ha publicado diversos libros y artículos de su especialidad. Es investigador de la Fundación CIDEAL.

El enfoque basado en derechos humanos en los programas y proyectos de desarrollo



El enfoque basado en derechos humanos (EBDH) contiene una gran potencialidad para promover el desarrollo de las sociedades. En los últimos tiempos, la mayoría de las agencias de cooperación internacional, así como las principales declaraciones que configuran la agenda de desarrollo, han reconocido su importancia.

No obstante, su incorporación hasta el momento ha sido escasa en los programas y proyectos de cooperación para el desarrollo. Esto es debido, en gran medida, a la dificultad de proponer para ello metodologías sencillas y de fácil aplicación.

En ese sentido, este libro constituye un aporte, tanto a la contextualización del EBDH en el marco de la cooperación al desarrollo, como a su aplicación práctica -mediante una secuencia de pasos concretos- en los programas y proyectos.

Con la colaboración de:



Agencia Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo
CONSEJERÍA DE ADMINISTRACIÓN LOCAL Y RELACIONES INSTITUCIONALES

