



El enfoque basado en Derechos Humanos

[y las políticas de
cooperación internacional]

**Análisis comparado con especial atención
al caso español**





El enfoque basado en Derechos Humanos [y las políticas de] [cooperación internacional]

**Análisis comparado con especial atención
al caso español**

EL ESTUDIO: DATOS Y AUTORÍA

El presente estudio forma parte del proyecto “**La nueva mirada: El Enfoque Basado en Derechos Humanos en la Cooperación**” presentado a la convocatoria de REDES de la Agencia Española bajo el liderazgo de la ONG Iniciativas de Cooperación Internacional al Desarrollo (ICID). Este trabajo forma parte de la aportación técnica de la Asociación Pro Derechos Humanos de España (APDHE), perteneciente a la **RedEnderechos**.

Miembros de la RedEnderechos:

APDHE	Asociación Pro Derechos Humanos de España
Dinamia	Dinamia consultoría social
GEDCE	Grupo de Estudios en Desarrollo, Cooperación y Ética
ICID	Iniciativas de Cooperación Internacional para el Desarrollo
InteRed	InteRed Intercambio y Solidaridad
IPES-ELKARTEA	Instituto Promoción Estudios Sociales
ISI Argonauta	Investigación de la Situación Internacional Argonauta
IUDC/UCM	Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación

Son autores de este estudio:

Acebal Monfort, Luis (coord.)

Fernández Aller, Celia

Luis Romero, Elena de

© Asociación Pro Derechos Humanos de España

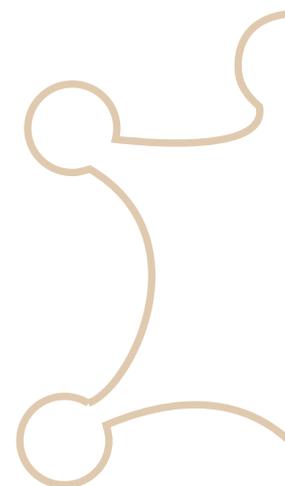
© Los autores

Madrid, septiembre 2011.

Diseño y maquetación: infodima imagen

Imprime: DeGraf Integral, S.L.

Dep. legal: M-38833-2011



RESUMEN EJECUTIVO

Este estudio forma parte del proyecto “**La nueva mirada: El Enfoque Basado en Derechos Humanos (EBDH) en la Cooperación**”, financiado por la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo en el que participan varias organizaciones -las ONGD Iniciativas de Cooperación Internacional al Desarrollo (ICID) e InteRed, las consultoras ISI Argonauta y Dinamia, la Asociación Pro Derechos Humanos de España (APDHE), el Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación (IUDC), el Grupo de Estudios en Desarrollo, Cooperación y Ética, e IPES-ELKARTEA, entidades impulsoras de la **Red Enderechos-**.

La finalidad del estudio ha sido llevar a cabo un análisis comparado de las políticas públicas de Cooperación Internacional para: a) conocer el grado de compromiso institucional con EBDH por parte de los diferentes países; b) hacer recomendaciones a la política de cooperación española para una incorporación eficaz de éste.

A lo largo de las últimas décadas, las Naciones Unidas han hecho énfasis en la idea de que el desarrollo y los derechos humanos son interdependientes y se refuerzan mutuamente. La pobreza se entiende cada vez más como una vulneración de los derechos humanos. La Declaración de las Naciones Unidas sobre Derecho al Desarrollo recuerda que cada individuo tiene el derecho a participar y a beneficiarse de los procesos de desarrollo. Estos son algunos de los puntos de partida de distintas aproximaciones basadas en derechos humanos en la cooperación internacional.

Aun con diferentes interpretaciones, existe un consenso bastante amplio acerca de la necesidad de incorporar el EBDH en la cooperación, y también en las intervenciones sociales. El EBDH es un marco conceptual que se fundamenta en las normas internacionales de derechos humanos y que operativamente está dirigido a promover y proteger los derechos humanos.

Un prerrequisito del EBDH es la integración de los principios de derechos humanos en todas las tareas del desarrollo (definición de políticas, planificación estratégica, programación, financiación, ejecución de intervenciones y evaluación): 1) Universalidad, indivisibilidad, interdependencia e inalienabilidad de los derechos humanos.; 2) Igualdad y no discriminación (incluyendo igualdad de género); 3) Participación para el empoderamiento; 4) Transparencia y responsabilidad.

En este sentido, el EBDH aporta un valor añadido esencial a la Cooperación Internacional porque: a) legitima las demandas de lucha contra la pobreza; b) se centra en la realización de los derechos de los más vulnerables; c) utiliza una mirada integral del entorno, y tiene en cuenta a todos los actores, fomentando consensos participativos; d) ayuda a traducir las metas y normas internacionales de derechos en resultados nacionales alcanzables en un plazo determinado; e) contribuye a una mayor transparencia y rendición de cuentas, no sólo desde el punto de vista económico sino también desde el compromiso de corresponsabilidad.

El **análisis comparado** entre las principales normas y documentos estratégicos de los principales países de la OCDE arroja las siguientes conclusiones:

Aproximadamente la mitad de los países de la OCDE tienen *leyes de cooperación para el desarrollo* (es el caso de Canadá, Austria, Suiza, Bélgica, Reino Unido y Dinamarca). 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 han 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.

La **Política de cooperación española** hace alusión al EBDH en el Plan Director 2009-2012, y es uno de los enfoques en los que se basa, desarrollándolo en parte, en los anexos y marcos de resultados de dicho plan. En concreto, los resultados esperados en varios de los sectores de intervención sí incorporan el enfoque, y se hacen algunas referencias al derecho a la alimentación (desarrollo rural), derecho al agua (agua y saneamiento), derecho a la educación, derechos de las mujeres (género en desarrollo). Así mismo, la Estrategia de gobernabilidad democrática, participación ciudadana y desarrollo institucional de la cooperación española para el desarrollo de 2008 hace algunas referencias al EBDH, y alude a los principios de participación y no discriminación

El Plan Director recoge de alguna manera alguno de los principios y elementos del EBDH (igualdad, no discriminación, participación, rendición de cuentas...) pero en algunos sectores específicos. No se constata por tanto una incorporación del EBDH en todos los sectores, estrategias o áreas de acción y en muchos casos la apuesta por el enfoque queda diluida entre otros enfoques que adopta la cooperación española. Por el contrario, el EBDH constituye un marco de trabajo, más allá de una estrategia concreta o sector concreto y su incorporación en la Política de cooperación española precisa de una apuesta firme.

En este sentido, se formulan las siguientes recomendaciones:

A. EN EL ÁMBITO DE LAS ESTRATEGIAS

1. La Cooperación española debería crear **mecanismos que faciliten el seguimiento acerca del cumplimiento de los derechos humanos**, de forma que las organizaciones del Norte y del Sur, los gobiernos y, en general, todos los actores involucrados puedan controlar que se cumplen los compromisos adoptados.
2. **El EBDH** exige abordar las relaciones de poder (teniendo en cuenta los estándares internacionales y las limitaciones del contexto local e internacional) y considerar las causas estructurales de la falta de respeto a los derechos. La Cooperación Española debería hacer una apuesta decidida por el trabajo de incidencia, y el fortalecimiento de capacidades **facilitando a todos los actores implicados la interlocución con los gobiernos locales**. El EBDH fomenta el diálogo y la cohesión social mediante la búsqueda de *consensos en procesos participativos*. A estos consensos están llamados todos los actores de la cooperación para el desarrollo.
3. Es importante que la Cooperación Española entienda **la participación como un derecho y apoye acciones dirigidas a consolidar jurídicamente esta cuestión**. Es urgente que se haga referencia explícita a los derechos humanos, y se eviten eufemismos en los documentos estratégicos.
4. Sería deseable que la **Cooperación Española se coordinase más con las otras agencias financiadoras**, especialmente con el grupo de donantes que sí están tratando de armonizar sus actuaciones en materia de EBDH (Suecia, Suiza, Canadá, Noruega). La Cooperación Española debería propiciar **más diálogo, formación e investigación sobre el EBDH**.
5. El EBDH obliga a una **mayor coherencia de políticas**. De otro modo, no podría conseguirse la plena realización de los derechos, tal y como exige este marco de trabajo. Todos los actores gubernamentales implicados en la gestión de la AOD deberían tener en cuenta el ejemplo de las agencias más avanzadas en la incorporación del EBDH en sus políticas. En este sentido sería deseable:
 - » Que se promueva una plataforma común para desarrollar el EBDH, superando la agenda centrada en la Eficacia de la Ayuda (lo que podría ser un punto de arranque de lo que sería París II). Los ODM no debieran, bajo esta nueva visión, ser el fin último de la Cooperación Internacional. La finalidad de esta es la plena realización de los derechos humanos para todos y todas.
 - » Que las intervenciones adopten un enfoque integral u holístico, que facilite la interdependencia de los derechos

B. EN EL CAMPO DE LA PROGRAMACIÓN

1. Habría que **introducir el EBDH en el Plan Director** en toda su profundidad.
 2. El EBDH **tiene consecuencias en el plano de la metodología**, en el tipo de intervenciones que se llevan a cabo, en la forma y plazos que se utilizan.
- Todo ello habría de tenerse en cuenta por parte del financiador, **profundizando en metodologías que faciliten la incorporación del EBDH** en el trabajo de todos los actores de cooperación para el desarrollo. Además de la inclusión del tema en los formularios de solicitud de convenios y proyectos, la AECID debería facilitar un manual y unas herramientas metodológicas mejoradas para las ONGD, y también

para la implementación de la ayuda bilateral con EBDH.

3. El EBDH debe utilizarse en todas las fases del trabajo, desde la planificación hasta la evaluación.
Debe ponerse un énfasis especial en los procesos, además de los resultados.
4. **Urge definir con más precisión indicadores**, tanto de proceso como de resultado, que ayuden en el trabajo con EBDH. Los procesos de definición de dichos indicadores deberían ser participativos.
5. Es necesario apostar por la formación para asegurar una sensibilización frente al EBDH: esto incluye no solo conocimiento suficiente del mundo de los derechos humanos, sino también la asimilación personal de los métodos de trabajo con EBDH. La extensión de este conocimiento debería extenderse a los centros de formación en los que principalmente se forman los futuros cooperantes y responsables de las organizaciones.

C. EN RELACIÓN CON LAS CONTRAPARTES

1. La introducción del EBDH debe hacerse **a partir de la relación existente con los socios locales**, basándose en conocimientos, experiencias y confianza previas. Pero al mismo tiempo, introduciendo nuevas formas de trabajo, nuevos proyectos, etc.
2. Los gobiernos locales también son socios o contrapartes si se trabaja con EBDH. Cualquier actor debe tener, por tanto, interlocución con ellos. Sería deseable la realización de estudios de impacto de la adopción del EBDH por organizaciones (en términos de riesgos, etc.).
3. Es muy importante llevar a cabo análisis de los conceptos que sobre DDHH tienen las contrapartes (análisis de sensibilidad, tal y como ya han hecho algunas agencias de Naciones Unidas, como FNUAP).
4. Apostar por un nuevo papel de la cooperación con EBDH es también crear puentes entre la ciudadanía y sus instituciones para que trabajen de forma conjunta.
5. Finalmente, es necesario hacer seguimiento a las recomendaciones e informes de NNUU sobre la situación de los derechos humanos en los mecanismos de seguimiento de la cooperación bilateral.

D. EN EL ÁMBITO INTRA-ORGANIZATIVO

1. El EBDH no sólo tiene implicaciones en el trabajo de Cooperación Internacional (comprendiendo intervenciones de desarrollo en el Sur; Educación y Sensibilización en el Norte; Investigación, etc), sino también en la propia dinámica y funcionamiento de las organizaciones del Norte y del Sur (incluidas las agencias financiadoras y cualquier otro actor de la CI -empresas, sindicatos, universidades, etc.).
2. Los responsables de la definición de las estrategias y políticas necesitarán **adquirir y asimilar destrezas analíticas, no sólo técnicas**, y un conocimiento profundo de todo lo que se encierra en el EBDH.

CONTENIDO

El estudio: datos y autoría.....	2
Resumen Ejecutivo	3
Índice de Siglas y Acrónimos.....	8
Abstract	11
1.- Introducción	13
2.- Antecedentes.....	21
2.1. Evolución hacia el Enfoque Basado en Derechos Humanos.....	21
2.2. Compromisos de la Política de cooperación española en el marco de los derechos humanos y el EBDH	22
3.- El Enfoque Basado En Derechos Humanos	25
3.1. Definición	25
3.2. Principios del enfoque basado en derechos.....	25
3.3. Valor añadido del EBDH	27
4.- El EBDH En Las Políticas Y Estrategias De Cooperacion A Nivel Internacional	29
4.1. Cuadro resumen: Países de la OCDE.....	30
4.2. Países de la OCDE, Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos	34
4.2.1 REINO UNIDO -DFID, Departamento para el Desarrollo Internacional	34
4.2.2 SUECIA – SIDA, Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional	36
4.2.3 CANADÁ-CIDA Agencia de Desarrollo Internacional de Canadá.....	40
4.2.4 SUIZA- COSUDE, Agencia de cooperación suiza.....	43
4.2.5 ALEMANIA –GIZ, Agencia de Cooperación técnica alemana.....	47
4.2.6 DINAMARCA –DANIDA Agencia Danesa para la Cooperación Internacional y el Desarrollo.....	51
4.2.7 NORUEGA - NORAD, Agencia Noruega de Cooperación para el desarrollo.....	53
4.2.8 HOLANDA - NOVIB, Agencia Holandesa para la Cooperación Internacional al Desarrollo	54
4.2.9 AUSTRALIA - AUSAID, Agencia Australiana para el Desarrollo Internacional	55
4.2.10 AUSTRIA - ADA, Agencia Austríaca de Desarrollo.....	57
4.2.11 IRLANDA - IRISH AID, Agencia Irlandesa de Cooperación	58
4.2.12 FRANCIA – AFD, Agencia Francesa para el Desarrollo	61
4.2.13 BÉLGICA –BTC, Agencia Belga de Cooperación.....	63
4.2.14 NUEVA ZELANDA - NZAID, Agencia Neozelandesa de Desarrollo y Ayuda Internacional	64
4.3. Política de Cooperación de la Unión Europea	65
4.4. Las Naciones Unidas.....	68
4.5. Conclusiones en el campo internacional.....	72
5.- El EBDH En La Política Estatal De La Cooperación Española	77
5.1.Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo.....	77
5.2. Plan Director de la Política de Cooperación Española.....	79
5.2.1 II Plan Director 2005 - 2008	79
5.2.2 III Plan Director 2009 - 2012.....	81
6.-Conclusiones Y Recomendaciones para la Política española de Cooperación.....	91
Bibliografía.....	97
Agradecimientos.....	107



ÍNDICE DE SIGLAS Y ACRÓNIMOS

ACNUDH	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
ADA	Agencia Austriaca de Desarrollo
AECI	Agencia Española de Cooperación Internacional
AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
AFD	Agencia Francesa de Desarrollo
AOD	Ayuda Oficial para el Desarrollo
APDHE	Asociación Pro Derechos Humanos de España
AUSAID	Agencia Australiana para el Desarrollo Internacional
BM	Banco Mundial
BMZ	Ministerio federal alemán de Cooperación Económica y Desarrollo
CAD	Dirección de Cooperación para el Desarrollo de la OCDE
CCCI	Consejo Canadiense para la Cooperación Internacional
CCIC	Consejo Canadiense para la Cooperación Internacional (inglés)
CESR	Centro para los Derechos Económicos y Sociales (sigla en inglés)
CE	Cooperación Española
CEDAW	Convención Internacional contra la Discriminación de la Mujer
CIDA	Agencia Canadiense de Cooperación Internacional
CIPD	Conferencia Internacional de Población y Desarrollo (El Cairo 1994)
CIPD +5	Revisión de CIPD 5 años después (hay CIPD +10 y +15)
CONCORD	Confederación Europea de Asociaciones Nacionales de ONGD
CONGDE	Coordinadora de ONG para el Desarrollo (España)
COSUDE	Agencia de Suiza para el Desarrollo y la Cooperación
CRC	Convención Internacional sobre los Derechos del Niño
DAC	Dirección de Cooperación para el Desarrollo (OECD, en inglés)
DANIDA	Agencia Danesa para la Cooperación Internacional y el Desarrollo
DCP	Derechos Civiles y Políticos
DD HH	Derechos Humanos
DED	Antiguo Servicio Alemán para el Desarrollo (hoy en GIZ)
DESA	Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (ONU)
DESC	Derechos Económicos, Sociales y Culturales
DFAE	Departamento Federal de Asuntos Exteriores (Suiza)
DFID	Agencia Británica para el Desarrollo Internacional
DGPOLDE	Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo (España)
DIDH	Derecho Internacional de los Derechos Humanos
DIMR	Instituto Alemán de Derechos Humanos (sigla en alemán)
EBDH	Enfoque basado en Derechos Humanos
EU	Unión Europea (sigla en inglés)
FAO	Organización de la ONU para la Agricultura y a Alimentación

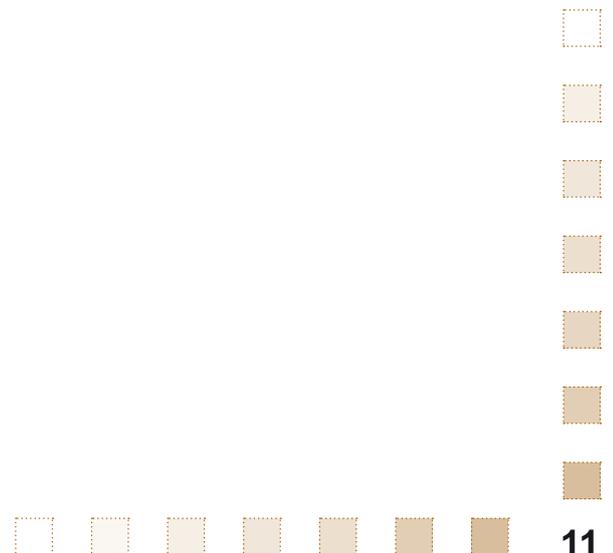


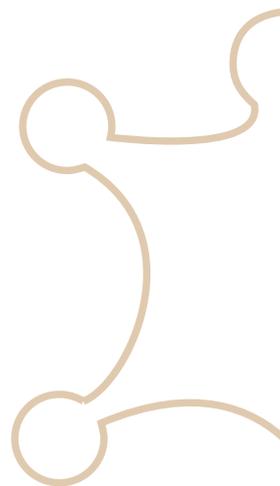
FIDH	Federación Internacional de Asociaciones de Derechos Humanos
FMI	Fondo Monetario Internacional
FNUAP	Fondo de las NN UU sobre la Población y Desarrollo
FRIDE	Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo
GEDCE	Grupo de Estudios en Desarrollo, Cooperación y Ética
GIHR	Instituto Alemán de Derechos Humanos (sigla en inglés)
GIZ	Agencia alemana de Cooperación Internacional
GOVNET	Departamento de Gobernanza y Desarrollo (OCDE)
GTZ	Agencia alemana de Cooperación Técnica (hoy dentro de GIZ)
HELLENIC AID	Agencia griega de Cooperación Internacional
HRBA	Enfoque basado en Derechos Humanos (sigla en inglés)
HURIST	Programa de Fortalecimiento de los Derechos Humanos (ONU)
IDS	Institute of Development Studies
Inwent	Agencia Alemana de reciclaje profesional (hoy en GIZ)
IPAD	Instituto Portugués de Apoyo al Desarrollo
IRISH AID	Agencia irlandesa de Ayuda al Desarrollo
ISI Argonauta	Investigación de la Situación Internacional Argonauta
IUDC	Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación
KfW	Banco alemán de Reconstrucción y Desarrollo
LCID	Ley de Cooperación internacional para el Desarrollo
MAEC	Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación
MOPAN	Multilateral Organization Performance Assessment Network
NN UU	Naciones Unidas
NORAD	Agencia Noruega de Cooperación para el Desarrollo
NOVIB	Agencia de los Países Bajos para la Cooperación Internacional al Desarrollo
OACNUDH	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OECD-DAC	Dirección de Cooperación para el Desarrollo en la OCDE
OEZA	Agencia Austriaca de Desarrollo (sigla en alemán)
ODA	Ayuda Oficial al Desarrollo (sigla en inglés)
ODI	Overseas Development Institute- Instituto de Desarrollo de Ultramar (Reino Unido)
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
OECD	Sigla en inglés de la OCDE
OHCHR	Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (en inglés)
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMCT	Organización Mundial Contra la Tortura
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONU	Organización de las Naciones Unidas
ONU Voluntarios	Voluntarios de las Naciones Unidas
ONGD	Organización (-ones) No Gubernamental/es para el Desarrollo
ONU Mujeres	(Antes UNIFEM)

ABSTRACT

Tradicionalmente la Cooperación Internacional para el Desarrollo ha crecido condicionada por elementos históricos diversos y se ha mantenido un tanto al margen de las perspectivas vinculadas explícitamente a los derechos humanos. En las actuales circunstancias se hace necesaria la integración de un Enfoque Basado en los Derechos Humanos (EBDH) en la Cooperación Internacional para el Desarrollo. El estudio precisa la definición, principios y valor añadido del EBDH en favor de la Cooperación. Seguidamente analiza el panorama que ofrece la progresiva introducción del EBDH en las normativas, políticas y estrategias de cooperación de diversos países y de Organizaciones Internacionales, así como el progreso del EBDH en la Cooperación Española hasta la actualidad. Por último formula conclusiones y recomendaciones para una mayor y mejor inserción del EBDH en las políticas públicas españolas en el ámbito de la Cooperación Internacional para el Desarrollo.

Traditionally, International Development Cooperation has grown determined by several historical elements and has kept fairly out of perspectives linked explicitly to human rights. Current circumstances require the integration of a Human Rights Based Approach (HRBA) in International Development Cooperation. The study specifies the definition, principles and added value of HRBA in favour of Cooperation. Next, it analyses the panorama provided by the gradual insertion of HRBA in rules, policies and cooperation strategies of different countries and International Organizations, as well as the progress of HRBA in Spanish Cooperation up to this date. Finally, it draws up conclusions and recommendations for a greater and better integration of HRBA in Spain's public policies in the field of International Development Cooperation.





1.- INTRODUCCIÓN

“Dos buques que se cruzan en la noche, ignorando cada uno la presencia del otro, [aunque navegan hacia destinos similares,] con escaso o nulo compromiso mutuo”¹.

Las visiones de la Cooperación para el Desarrollo y de la defensa de los Derechos Humanos son, según una metáfora de Philip Alston, dos buques comunicados navegando hacia un destino común. Hay ignorancia mutua y es imposible hablar de divorcio entre quienes nunca estuvieron casados, más allá de algún fugaz flirteo. Otra imagen distinta se había formulado para constatar el mismo hecho. En vez de los distintos rumbos marinos recurría a dos caminos en líneas paralelas, que nunca se encuentran: “Hasta el último decenio el desarrollo humano y los derechos humanos siguieron senderos paralelos tanto en cuanto al concepto como en cuanto a la acción, uno dominado en gran medida por economistas, científicos sociales y dirigentes políticos, el otro por activistas políticos, abogados y filósofos. Fomentaron estrategias divergentes de análisis y acción: progreso económico y social por una parte, presión política, reforma jurídica y cuestionamiento ético por el otro”².

Sin embargo, continúa PNUD 2000, llega la hora del entendimiento y se hace posible la cooperación: “...en la actualidad, a medida que ambos convergen tanto en cuanto al concepto como en cuanto a la acción, la división entre las prioridades del desarrollo humano y las prioridades de los derechos humanos se está reduciendo. Hay apoyo político cada vez mayor para cada uno de ellos, y hay nuevas oportunidades para formar asociaciones y alianzas”³.

Pero, antes de llegar a ver posibilidades de contacto, la pregunta es: ¿qué ha podido explicar (ya que no justificar) esta mutua ignorancia entre los enfoques prácticos del Desarrollo y de los Derechos Humanos?

EL ENFOQUE ECONÓMICO-PRAGMÁTICO DE LA COOPERACIÓN

Ciertamente, como comprueba Urban Jonsson⁴, a pesar de que los derechos humanos constituyen el verdadero fundamento de las Naciones Unidas a través de la Carta y de la Declaración Universal de Derechos Humanos, *la ONU no asumió liderazgo en la promoción de los derechos humanos* durante los primeros 40 años de su existencia. En toda esta etapa el desarrollo fue considerado desde puntos de vista predominantemente económicos y políticos, y medido por sus resultados macroeconómicos. Muchos malentendían el desarrollo humano reduciéndolo al crecimiento económico, o confundían donación solidaria con inversión rentable, aunque tales confusiones no siempre fueran abiertamente reconocidas.

Causas importantes del relativo olvido de los derechos fueron las posiciones tan diferentes mantenidas por diversos miembros de las NN UU durante la *Guerra Fría*, con el cultivo intencionado de la oposición entre Derechos Civiles y Políticos (DCP) y Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC). La insistencia práctica sobre esta oposición ha perjudicado gravemente la realización de ambas familias de derechos.

1 Alston, Ph.(2005), pp. 825 [y 755].

2 PNUD (2000), p. 2.

3 Ibid.

4 Jonsson, U., (2003).

1.- INTRODUCCIÓN

Tras la Guerra Fría pervivieron *conflictos internos* que contaban en su origen con violaciones de los derechos humanos. Trágicamente los conflictos desencadenaban nuevas violaciones de derechos, mientras ciertos países desarrollados se ocupaban de robustecer tal *círculo vicioso* por medio de la ayuda humanitaria con una mano y, con la otra, suministros de armamento.

De nuevo en contradicción con el espíritu de la Carta de las Naciones Unidas, tan preocupada por los procesos de descolonización y autodeterminación, fue apareciendo un eficaz sustituto de la vieja relación colonial, en aras del sistema de dominación ya no político, pero sí económico (hasta la crueldad) bautizado como “*neocolonialismo*”.

En esta perspectiva se sometía a crisis el principio de la igualdad entre las naciones, “la fe [...] en la igualdad de derechos de hombres y mujeres y de las naciones grandes y pequeñas”⁵, tan capital en el marco de las NN UU. Es cierto que a partir de la puesta en marcha de la descolonización se afirmaba el rechazo de todo dominio de un Estado sobre otro en defensa del multilateralismo internacional. Pero todavía en 1970, 25 años después de aprobada la Carta, la Asamblea General de la ONU tenía que aprobar una resolución en que exigía el reconocimiento de la soberanía de los Estados (singularmente referida a los nuevos) y reclamaba con energía la necesidad de “poner fin al colonialismo”⁶. Esta resolución reflejaba con evidencia una situación en que, a despecho de manifestaciones de independencia política más o menos retóricas, se gestaba el nuevo sistema-sucedáneo neocolonial, centrado en la retención de *áreas de influencia política* y de explotación de *recursos naturales*. Todavía una década más tarde emergía la solemne denuncia del neocolonialismo en repetidos artículos de la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, la denominada “Carta de Banjul”, aprobada en Nairobi (Kenya) el 27 de julio de 1981.

La visión pragmática y economicista de los países donantes asumía las realidades nacionales como simples hechos y la acción a realizar como una generosa tarea que permitiera mejorar su situación. La pobreza era, pues, una realidad indiscutible, y como los países pobres no podían salir de su situación, necesitaban la ayuda de los ricos. Esta mentalidad filantrópica y su correspondiente buena conciencia paternalista conducía a una impresionante *despolitización de la pobreza*: la ayuda económica y social se saltaba la consideración de los derechos civiles y políticos, paradójicamente los más queridos por los pueblos ricos y demócratas⁷. Despolitizados así, los jóvenes estados ex-coloniales “eran como eran” y la ayuda no se ocupaba de recordarles todas sus obligaciones, sufriendo (y muchas veces aprovechando) la corrupción de sus jóvenes oligarquías, o quizá ya no tan jóvenes⁸.

La reducción unilateral a factores técnico-económicos, necesarios, pero insuficientes, se vio reforzada, además, por la evolución del entramado institucional creado en *Bretton Woods*. El FMI y el Banco Mundial, erigidos en comandantes de la economía de muchos PVD, a través de programas de ajuste estructural y de políticas monetarias, han cultivado con harta frecuencia la confusión entre crecimiento económico y desarrollo humano ya mencionada más arriba⁹.

5 En expresión del propio Preámbulo de la Carta de las Naciones Unidas.

6 Declaración sobre los principios de derecho internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas. Resolución 2625 (XXV), 1883a. Sesión Plenaria, 24 de octubre de 1970.

7 Sobre todo este tema véanse, entre muchos otros Manji, F. (1998); o también Slim, H. (2002), pp. 1–22.

8 La paciencia empleada para soportar deterioros de gobernanza, transparencia y demás obligaciones de los estados persiste en dosis espeluznantes. Véase la siguiente cita: “Mientras que, según el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE, la ayuda al desarrollo ha logrado superar los 106 mil millones de dólares en 2005, con una ratio per cápita de 13,7 dólares (34\$ por persona que vive en los países en desarrollo) y un 0,21 por 100 de la Renta Nacional Bruta (RNB) Mundial (12,4 por 100 de la RNB de los países en desarrollo), según el Banco Mundial la estimación del valor anual de los sobornos en el mundo es del orden de un trillón de USD, equivalente a 150 dólares per cápita y un 3 por 100 del PIB mundial (Rose-Ackerman, 2004)”. En Alcaide Zugaza, L. y Larrú Ramos, J.M. (2007a), pp. 37-58. Véanse los mismos datos en Alcaide Zugaza, L. y Larrú Ramos, J.M. (2007b).

9 Chossudovsky, M. (1997), citado por Harris-Curtis, Marelyn y Bakewell (2005). Una acotación para el debate entre crecimiento y derechos, realizada desde Canadá, se centra en la consideración de la aportación del crecimiento del sector privado de los países receptores: vid. Gibb, H., Foster, J. and Weston, A. (2008).

Frente a tal institucionalización del economicismo no tardaron en aparecer, pronto acusados de complicar la vida práctica, muchos llamados “defensores” de los derechos humanos. Organizados generalmente en grupos surgidos de la sociedad civil y a veces federados en organizaciones internacionales de relativa importancia, estos defensores comenzaban a ser considerados como creadores de tropiezos para las reformas macroeconómicas. Se les consideraba idealistas y utópicos, poco conocedores de la dificultad e inviabilidad de sus propuestas en las situaciones concretas; eran tachados de generar conflictividad social al provocar falsas expectativas sobre derechos a los que la gente de hecho no podía acceder. Cuando estos grupos criticaban las reformas estructurales como impuestas “de arriba abajo”, se les objetaba que los derechos humanos supuestamente vigentes y vinculantes habían sido a su vez creados “de arriba abajo”, en términos ajenos a la historia y cultura económica o política de los países donde se aplican las reformas. Más de una vez se escuchaban, en boca de algunos occidentales avezados en economía, propósitos del estilo: “en tal país no es todavía viable ni sensato el atreverse a hablar de democracia”.

Se puede decir que la perspectiva técnico-económica y pragmática del desarrollo se manifiesta en la misma “Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo”, subtitulada “Apropiación, Armonización, Alineación & Resultados y Mutua Responsabilidad”, y suscrita por el 2º Foro de Alto Nivel reunido del 28 de febrero al 2 de marzo de 2005. La Declaración parte de la base de que es necesario aumentar el volumen de la ayuda y de los otros recursos del desarrollo [...] (y que) también es preciso aumentar al mismo tiempo de manera significativa la eficacia de la ayuda al desarrollo, así como respaldar el esfuerzo que realizan los países socios reforzando sus gobiernos y mejorando el desempeño del desarrollo”.¹⁰

Ciertamente el reconocimiento de los países receptores como “socios” con quienes se debe negociar el curso concreto de su desarrollo es una importante adquisición expresada en la Declaración de París, documento de referencia decisivo para el futuro de la cooperación. Pero, reconocidas esta y otras ventajas, conviene recordar que los derechos humanos, junto con otros objetivos esenciales del desarrollo humano ni siquiera aparecen mencionados en esta Declaración, tal como lo apreciaba CONCORD, la Confederación representativa de más de 1.600 ONGD europeas, en su “Manifiesto” para las elecciones europeas de 2009, dirigido expresamente a los candidatos¹¹.

Por el contrario sí se mencionan los derechos humanos en el Programa de Acción (o “Agenda”) de Accra, formulado por el siguiente 3er Foro de Alto Nivel, reunido los días 2-4 de septiembre de 2008 con el objetivo de acelerar y profundizar la aplicación de la Declaración de París. Pero dos fugaces referencias verbales no afectan mucho a su enfoque, aún más económico-pragmático, del desarrollo¹².

Respecto de la eficacia de la ayuda, en una cooperación dominada por la técnica económica y la multiplicación de proyectos a plazo fijo es necesario reconocer que, al menos en el campo de actuación de las ONGD, frecuentemente la evaluación de resultados, tan importante en la óptica de la eficacia, se torna difícil, incluso a veces inviable. Convertidas las importantes ONGD en complejas estructuras a veces similares a empresas de ingeniería de proyectos, suelen tener que conformarse con la entrega del producto “llave en mano” en las condiciones

10 Uvin, P. (2002) observa con cierta dureza el proceso por el que se pretende convertir en derechos humanos la satisfacción de necesidades ajenas o alguna forma de contento ético propio. Si el desarrollo económico es bueno para los derechos humanos ya se da por hecho que los derechos están automáticamente contenidos en él. La mente centrada en el desarrollo puede descubrir que lo que hace puede llamarse defensa de derechos humanos y construir en torno a ello una retórica que los considera recuperados sin más. Con citas de documentos del Banco Mundial y aun del PNUD por un lado, y de Amartya Sen por otro, Peter Uvin consigue explicar por qué es tan difícil que los economistas del desarrollo asuman una perspectiva de derechos humanos, cuando han llegado a convencerse de que ya la tenían asumida. Dejan así el paso abierto a la retórica. A Uvin le recuerdan al personaje de Molière cuando descubrió que siempre había hablado en prosa...

11 CONCORD, Manifiesto for the 2009 European Parliament Elections. Brussel, Belgium. July, 2008.

12 Un buen resumen de las críticas formuladas y disposiciones adoptadas en Accra se encuentra en: Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo (DGPOLDE), Nota Informativa: “Eficacia de la Ayuda al Desarrollo: la Agenda de Acción de Accra”. MAEC, 23-09-2008.

1.- INTRODUCCIÓN

de plazo y forma estipuladas y sometidas a estricto control administrativo, lo que puede dejar en la penumbra la comprobación de los verdaderos resultados muy normalmente posteriores a tal “entrega”. En este sentido, ni siquiera el tradicional “marco lógico” puede siempre ser de aplicación, en la medida en que propiamente necesita poder ver qué ocurre después de haber entregado el producto, para poder evaluar sus resultados, siempre que estos no sean exclusivamente técnicos¹³.

Finalmente, en otro orden de cosas, bien distinto, la coyuntura muy reciente (primer trimestre de 2011) ha demostrado algún grave fallo del pragmatismo de la *Realpolitik* de cooperación en el caso de algunos donantes relacionados con países receptores, dotados durante años de gobierno dictatorial. Estas políticas útiles para los cortos plazos han ocasionado crisis, en algún caso teñidas de ridículo, cuando se ha comprobado que un levantamiento popular en reivindicación de la democracia sorprendía con el pie cambiado a tal o cual antigua metrópoli. Los ojos de esta, centrados en el mantenimiento de la relación post-colonial, o en la extracción de riquezas naturales, pero cerrados a la justicia y los derechos, han revelado la imagen del país donante como la de un obstáculo, más que una ayuda, para el desarrollo humano real.

EL ENFOQUE BASADO EN DERECHOS HUMANOS PARA LA COOPERACIÓN

Véase ahora, rápidamente, la génesis de una visión del desarrollo centrada en los derechos humanos.

Terminaba ya la “Guerra fría” cuando, en 1990, el Comité del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales planteaba, en su Observación General nº 3, la cuestión de la **obligación** de todos los estados de garantizar estos derechos y, en el caso de que el único obstáculo para ello fuera la falta de recursos económicos, les señalaba el recurso de acudir a la cooperación internacional para el desarrollo. Así la citada Observación, afirma que “*la razón de ser, del Pacto, es establecer claras obligaciones para los Estados Partes con respecto a la plena efectividad de los derechos de que se trata*”. Menciona la “obligación de proceder lo más expedita y eficazmente posible con miras a lograr ese objetivo”. Y remacha: “*el papel esencial de esa cooperación*” se sitúa “*en facilitar la plena efectividad de los derechos*”¹⁴.

Al acabar la Guerra Fría se consolidó el principio de un cambio importante, debido, entre otros, al compromiso y trabajo de Kofi Annan, y al proceso de reforma de la ONU que él lanzó a fines de los años 90. Ante la Comisión de Derechos Humanos Annan declaró haberlos constituido como una prioridad en todos los programas de las Naciones Unidas¹⁵. La Ex-Presidenta de Irlanda, Mary Robinson, una vez nombrada en 1997 Alta Comisionada de las NN UU para los Derechos Humanos compartió con fuerza esta orientación estratégica del Secretario General.

Por delante había venido la Conferencia Mundial de Derechos Humanos de Viena (junio de 1993). Aquel acontecimiento marcó un antes y un después, gracias sin duda a la presencia

13 Se puede comprobar el resultado de una instalación eléctrica el día de su puesta en funcionamiento. El resultado de un curso sobre prácticas neonatales, dirigido a madres de un área local no aparece girando un interruptor. Si solo se comprueba el haber realizado el curso, este es producto y no resultado.

14 “El Comité observa que la frase “hasta el máximo de los recursos de que disponga” tenía la intención, según los redactores del Pacto, de referirse tanto a los recursos existentes dentro de un Estado como a los que pone a su disposición la comunidad internacional mediante la cooperación y la asistencia internacionales. Más aún, el papel esencial de esa cooperación en facilitar la plena efectividad de los derechos pertinentes se destaca además en las disposiciones específicas que figuran en los artículos 11, 15, 22 y 23.” Vid. Comité DESC (1990), Aplicación del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general 3, Vid Apartados 6 y 9-14.,

15 “As the Secretary-General of the United Nations I have made human rights a priority in every programme the United Nations launches and in every mission we embark on”. Annan, K, Secretary-General’s Statement to the Commission on Human Rights. 55th Session, Geneva, 7 April, 1999.

multicolor de la sociedad civil mundial, tanto de los países ricos como de los PVD¹⁶. La conferencia de la sociedad mundial se reunía en lugar próximo a la conferencia de los estados y la condicionaba continuamente con sus acerbos críticas, compatibles con un espíritu de diálogo. Son raros los avances experimentados más tarde en el campo de los derechos humanos que no hayan encontrado un decisivo punto de apoyo en la Conferencia de Viena¹⁷.

A partir de entonces se sucede una cascada de trabajos, acciones, encuentros, programas, de los que ahora solo es posible enumerar alguno: el informe del Consejo de Derechos Humanos de Australia sobre “Los derechos humanos, vía al desarrollo”, que fue presentado a cinco agencias occidentales de desarrollo (1995); el “Programa de Fortalecimiento de los Derechos Humanos” (HURIST, por su sigla en inglés) patrocinado por un acuerdo entre la Oficina del Alto Comisionado y el PNUD; la Convención del UNICEF sobre los derechos del niño, a la que se añadió la no discriminación de la mujer (1996); la Directiva Ejecutiva del UNICEF (1998); un simposio celebrado en Oslo ese mismo año.¹⁸

Una vez puesta en marcha la mencionada Reforma de la ONU, concebida por Annan ya en 1997, el peso de los derechos humanos en el desarrollo se transformó en tema prioritario en la estructura de las Naciones Unidas. El PNUD dedicó a los derechos humanos en el desarrollo su Informe 2000, citado más arriba. En otoño de ese año varias organizaciones de la ONU (Alto Comisionado, PNUD, UNICEF, OIT) se reunieron con la Agencia nacional sueca bajo la divisa “Trabajar juntos”.

Maduraba así el ambiente para que las Agencias de desarrollo pensaran en profundizar sus intercambios, de modo que se convocó en la Universidad de Princeton (enero de 2001) un “Primer Taller Inter-Agencia”. La intención era ya iniciar la definición de un enfoque basado en derechos humanos para el desarrollo, catalizado por el llamamiento de Kofi Annan para programar un aprendizaje comprensivo sobre derechos humanos, dirigido a todo el *staff* de las Naciones Unidas. De Princeton salió también la decisión de integrar los derechos humanos en los programas de asistencia al desarrollo y en las evaluaciones por países.

Por fin el proceso desembocó en el ya más famoso “Taller Inter-Agencia” de mayo de 2003, celebrado en Stamford (EE UU). Asistieron más de 15 agencias de desarrollo de las Naciones Unidas y de allí surgió el texto del “entendimiento común” que desde entonces hasta hoy es la referencia básica para el EBDH.

Es necesario mostrar que el EBDH es algo más que una escasa decena de páginas fechadas en 2003. En realidad se trata del resultado de todo un proceso de años de discusiones y debates, análisis de experiencias vividas por distintas organizaciones en marcos culturalmente diferentes, y de su convergencia en un texto final.

También vale la pena atraer la atención, como se ve en la tabla que sigue, sobre la presencia de agencias nacionales de cooperación de tres países, que ya eran pioneras sobre el EBDH. Como se verá más adelante Canadá, Reino Unido y Suecia, presentes en Stamford 2003, estaban ya entonces labrando su futuro papel relativamente destacado en la aplicación del EBDH.

16 Una experiencia de aquel acontecimiento viene relatada por Gimbernat, J. A. en el CD: Federación de Asociaciones de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos (2005). Para los textos de la Conferencia Vid. Conferencia Mundial de Derechos Humanos (1993).

17 La educación, la mujer, la no discriminación racial, las características de indivisibilidad, etc. de los derechos humanos, el acceso a las libertades y la democracia, estos y muchos otros temas resultaron replanteados en la Declaración y Programa de Acción de Viena. Desde el punto de vista de la estructura de las Naciones Unidas la Conferencia propuso, y obtuvo, la creación del puesto de Alto Comisionado para los Derechos Humanos con sede en Ginebra en una oficina que incluía una dependencia para el Derecho al Desarrollo, reconocido en la Declaración de 1986. Igualmente, en recomendación con los Estados nacionales fueron recomendaciones de Viena 1993 la creación de Instituciones Nacionales de Derechos humanos, y la propuesta de que cada país establezca su Plan Nacional de Derechos Humanos.

18 Sobre el avance de este proceso, desde un punto de vista conceptual, vid. Uvin, P. (2007).

1.- INTRODUCCIÓN

Composición del taller inter-agencia, Stamford, EE UU, mayo, 2003
Institucional y personal

ONU: EQUIPOS EN PAÍSES (nº. de representantes)	ONU: Agencias (nº. de representantes)	ONU: Secretariado, Expertos, apoyo (nº. de personas)	Agencias de Países donantes (nº. de representantes)
Bosnia (2) Filipinas (3) Guatemala (4) Lituania (1) Malawi (1) Mali (2) Marruecos (2) Tanzania (4) Yemen (1)	Cuerpos Interagencia: UNDG (1) UNDGO (2) Agencias: ACNUDH (6) DESA (1) FAO (1) OIT (2) OMS (2) ONU Voluntarios (2) UNAIDS (1) UNDP (2) UNESCO (2) UNFPA (2) UNICEF (7) UNIDO (1) UNIFEM (3) UNODC (1) UNSSC (1) World Bank (1) World Food Progr. (1)	Secretariado (3) Expertos y facilitadores (4) Staff apoyo (4)	CIDA, Canadá (2) DFID, R.Unido (3) SIDA, Suecia (3)
Total de personas: 20	Total personas: 39	Total personas: 11	Total personas: 8

“No existe agencia alguna que sea *propietaria* de los derechos humanos. Esta es misión de la totalidad del sistema de las Naciones Unidas”. Así se expresó el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en la apertura de la sesión de Stamford¹⁹.

Como se ve, el “2º Taller Inter-Agencia” de 2003, en consonancia con las instrucciones del Secretario General, estaba plenamente liderado por las Naciones Unidas, presentes con todas relacionadas con la Cooperación Internacional para el Desarrollo, y los “Country Teams”, equipos de la ONU en un país determinado, entre los que se prefirió cargar la presencia del área africana, como se ve en la tabla. Este grupo por países representaba un 26% de las personas reunidas en Stamford. El colectivo aún mayor era el de las Agencias Internacionales de Desarrollo, un 50 % del total. Entre estas las más sobre-representadas fueron, obviamente la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, y después destacaban el UNICEF²⁰, y en segundo plano UNIFEM (hoy “ONU MUJERES”). Otro grupo, numéricamente pequeño, pero significativo, lo constituía la presencia de las tres citadas agencias nacionales, que se encontraban en especial situación de alerta sobre el EBDH: CIDA, de Canadá; DFID, del Reino Unido; y SIDA, de Suecia. Este estudio dedicará una breve extensión a la acción de estos “veteranos” del EBDH y al estado actual de sus estrategias y políticas. Se verá que alguno de ellos no ha sentido la necesidad de reglamentar la Cooperación con rango de Ley, centrando más el esfuerzo en el desarrollo de políticas suficientemente orientadas y precisas.

Hasta aquí la breve referencia histórica a una trayectoria que conecta con el siguiente

19 Sérgio Vieira de Mello no pudo asistir personalmente y su discurso tuvo que ser leído por un representante. En aquellos mismos días de mayo el Secretario General Annan le estaba nombrando, en principio por cuatro meses, su Representante Especial en Irak donde la guerra acababa de comenzar. Nadie en Stamford pudo suponer que el 19 de agosto del mismo 2003 el atentado contra la sede de las NN UU en Bagdad segaría su vida. En febrero Vieira de Mello había visitado España y, en una reunión con las ONG de derechos humanos, que ninguno de los presentes ha podido olvidar, había advertido de que la decisión de invadir Irak estaba ya definitivamente tomada por los Estados Unidos de América.

20 La aportación del UNICEF destacó desde el principio. Influida quizá por la solera de más de un siglo de acción internacional, esta Agencia dedicó un par de encuentros internacionales a la elaboración de los conceptos y estrategias del EBDH y participó activamente en proyectos convocados por otros...

capítulo, dedicado al EBDH tal como fue definido en Stamford.

Mas permítanse ahora solo dos paréntesis breves:

LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO -ODM: CAMPO PRÁCTICO PARA EL ENTENDIMIENTO

El enfoque tradicional del desarrollo y el basado en los derechos humanos difieren claramente. El primero, como se ha comentado, busca resultados y trabaja predominantemente con indicadores cuantitativos de carácter económico. El segundo, que insiste en los procesos de reivindicación de los derechos y de su obligada garantía por el Estado, contiene también numerosos elementos cualitativos, cuyos indicadores son menos fáciles de definir. Ambos enfoques personifican los dos extraños buques, aquellos navegantes nocturnos que mencionaba Alston, cuyo destino coincide, pero cuya actuación discurre por separado²¹.

Hay un hecho que no permite dejar que persistan tales distanciamientos mutuos. La Declaración del Milenio insiste en la transcendencia de los derechos humanos para hacer real el cumplimiento de sus objetivos de desarrollo²². Está pareciendo por una parte que la formulación cuantitativa de los objetivos crea un plano inclinado, el cual ha favorecido el tratamiento tradicional del desarrollo. Pero por otra parte es evidente que los dos sistemas contienen prácticas totalmente complementarias que se benefician y aun necesitan mutuamente.

No tiene sentido que predominantemente los ODM sigan siendo buscados con una única lógica, demasiado alejada de los derechos humanos. Al contrario, visto el respaldo internacional que soporta los ocho Objetivos, y vistos los graves riesgos de que no sean efectivamente cumplidos según lo planificado, se diría que urge un verdadero entendimiento entre los dos enfoques, que exigirá esfuerzos de mutua comprensión. Unos y otros deberán matizar y comprender las quejas y objeciones que mutuamente se dirigen. El citado estudio de Alston las detalla con lucidez. Los habituados al enfoque “clásico” del desarrollo necesitan esforzarse para comprender el peso de participación, incidencia política, gobernanza y transparencia que el EBDH aporta a los procesos del desarrollo²³. Asimismo, los nuevos defensores del EBDH necesitan realizar un esfuerzo de concreción técnica y económica, de formulación de indicadores para la programación, evaluación y seguimiento de todo proyecto, abandonando el refugio en las generalidades más abstractas del EBDH. Unos y otros, pero sobre todo los primeros necesitan incorporar un conocimiento práctico de los derechos humanos, de su vigencia, contenido y dinámica histórica²⁴. Todavía este conocimiento está escasamente asimilado entre los agentes de la cooperación.

21 Una de las objeciones que se han presentado frente a los ODM desde la perspectiva de los derechos humanos es que la Declaración del Milenio no es un tratado internacional cuyo vigor vinculante pueda compararse con los tratados de Derecho Internacional de los Derechos Humanos. No es este un tema que valga la pena profundizar aquí, pero existen autores que consideran que el respaldo y aceptación universal dado a la Declaración de los ODM permitiría plantear su carácter de Derecho Internacional Consuetudinario, al igual que se pretende para la Declaración Universal de los Derechos Humanos, aprobada en una Asamblea menos participativa que la del Milenio. Sea lo que fuere, lo cierto es que la miseria existente en el mundo no autoriza a detenerse en recovecos formales.

22 Es interesante la siguiente anécdota, que relata Jonsson, U. (2007): Lo hace citando a Marc Malloch Brown, Administrador del PNUD, quien cuenta que “Kofi Annan hace poco que nos regañó por concentrarnos tanto en los ocho ODM al precio de olvidar que son una parte de la Declaración del Milenio, la cual hace un intenso llamamiento a la democracia y los derechos humanos como el camino para consumir los objetivos” (UNDP, 2004).

23 “La cuestión no es integrar los derechos humanos en el desarrollo, o en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), sino la de integrar estos en un Enfoque Basado sobre los Derechos Humanos (EBDH)”. Vid. IIEDH (2010). En una línea convergente y más detallada, en inglés, vid. OHCHR (2008) emitido por la Oficina de la Alta Comisionada para los Derechos Humanos y prologado por ella misma, que reclama los ODM desde la perspectiva de los DD HH y la priorización de los derechos para un verdadero cumplimiento de los estos Objetivos.

24 Esta necesidad se experimenta cada día cuando al realizar actividades de formación para personas implicadas en la cooperación se constata que la mayoría están genéricamente muy interesadas por incorporar los Derechos Humanos, pero se comprueba a la vez que suelen padecer una fuerte ignorancia real sobre en qué consisten estos derechos. El resultado es que estos cursos terminan teniendo que concentrarse en el tratamiento introductorio sobre los derechos humanos. El enfoque más práctico queda para una segunda parte o curso. Parecería mejor que esos conocimientos de base se adquirieran al menos en lecturas previas, visto que no se imparten en la formación general. Hoy existen manuales aptos para esta clase de profesionales de la cooperación o de la enseñanza, que facilitan el conocimiento básico de los derechos humanos y su vigencia. Vid. Ollé Sesé, Acebal Monfort, L y García Sanz, N. (coords.), (2009)

1.- INTRODUCCIÓN

En el informe principal del taller de Stamford (anexos aparte) aparecen mencionados 20 veces los Objetivos de Desarrollo del Milenio. En la Declaración del Milenio (más corta) aparecen referidos quince veces los derechos humanos, en general o en particular. Este informe deberá dejar ver lo insólito de seguir dándose la espalda entre los unos, tachados de economicismo cortoplacista por los otros, y estos otros, tachados de maximalismo utópico por los unos. No hay tiempo que perder.

Límite de este informe: Por imperativo de tiempo y sobre todo de claridad, este trabajo se atiene a la política de cooperación de carácter y ámbito estatal,²⁵ sin entrar en la descentralizada, la que se programa desde diferentes instancias de estados federados o comunidades autónomas, regionales y aun locales. Pero la problemática de la introducción del EBDH y sus ejes en todas estas políticas apenas difiere *conceptualmente* entre esos diferentes ámbitos y puede aplicarse en buena medida desde todos ellos. En cambio el estudio de los sistemas jurídico-políticos de la descentralización en los diversos países en que se analiza la política de cooperación hubiera añadido un desafío poco funcional para los fines de este estudio.

25 Restringirse a la política estatal de cooperación supone también que se ha dejado de lado la consideración de la **Ayuda Humanitaria**. Una introducción breve al tema del EBDH en la Acción Humanitaria se halla en Rey Marcos, Francisco, Ayuda Humanitaria y EBDH. En Asociación Pro Derechos Humanos de España - ISI Argonauta (2008), p. 43ss. En otro orden de cosas, el tratamiento desde el punto de vista de los estados deja otro campo abierto, que es el de la multiplicación de sujetos individuales o sobre todo sociales que ejercen un poder en la sociedad donde el EBDH se practica. Vid, entre muchos otros, el trabajo del experto danés Sano, H-O. (2000). Entre otros afirma lo siguiente: “El campo de las titularidades tiene que ser ampliado en orden a dirigir los derechos hacia los lugares donde se ejerce real poder. Esto incluye al estado nacional, pero también a organizaciones internacionales y empresas que a veces influyen la realización de los derechos humanos en un grado considerablemente mayor que los estados-nación por sí solos. Esto plantea problemas de soberanía, pero una solución para afrontar esta dificultad es el ampliar el campo a la rendición de cuentas (*accountability*) sobre la aplicación de los derechos humanos por parte de los **donantes** y las **organizaciones internacionales**, las **ONG** y las **empresas** que sean co-responsables de ciertos estándares mínimos económicos, sociales y culturales. Si se acepta tal campo de responsabilidad se necesitarán nuevas regulaciones para la supervisión (*monitoring*) de las Naciones Unidas sobre la implementación de los derechos humanos. Y tales regulaciones quizá podrán enraizarse en la perspectiva de las violaciones que hemos sugerido antes”. Indudablemente se abre con esto el vasto campo de los “titulares de responsabilidades” y de la concreción más formalizada de sus deberes. De esto se habla continuamente, aunque todavía con mucha imprecisión por falta de referencias claras, como lamenta dicho autor.

2.- ANTECEDENTES

2.1. EVOLUCIÓN HACIA EL ENFOQUE BASADO EN DERECHOS HUMANOS

En los últimos años son cada vez más numerosas las agencias de cooperación para el desarrollo que adoptan explícitamente el marco de trabajo basado en los derechos humanos.

En estos cambios han tenido gran influencia las organizaciones sociales y no gubernamentales que trabajan en el ámbito de la defensa de los derechos y de cooperación para el desarrollo, y el impulso tan importante que han dado las Naciones Unidas. En el año 2003 tiene lugar la citada declaración de entendimiento común entre las distintas agencias de NN UU donde se adopta el Enfoque Basado en Derechos Humanos (EBDH) en su programación para el desarrollo. En tal entendimiento se establecía:²⁶

- › La estrecha relación entre cooperación para el desarrollo, Declaración Universal de Derechos Humanos e instrumentos internacionales de derechos humanos.
- › La importancia para la programación para el desarrollo de los estándares de derechos humanos y principios derivados de sus instrumentos (igualdad, y no discriminación, participación, rendición de cuentas y responsabilidad...).
- › La contribución de la cooperación para el desarrollo en la construcción de capacidades de los sujetos de deberes y para que los sujetos de derechos puedan reclamar sus derechos²⁷

Incorporar un enfoque basado en derechos en las políticas de cooperación y de reducción de la pobreza es, pues, un reto importante en la práctica. De alguna manera las agencias de desarrollo han ido incorporando el marco de los derechos humanos en su ámbito de trabajo, pero no en todos los casos se podría hablar de un Enfoque Basado en Derechos humanos propiamente dicho.

En este sentido, parece importante rescatar una clasificación propuesta por el Overseas Development Institute-ODI²⁸ que establece una tipología a la hora de considerar cómo se ha ido realizando la integración de los derechos humanos en el desarrollo. Se distinguen los siguientes cinco tipos o modelos:

1º. TRABAJO IMPLÍCITO SOBRE DERECHOS HUMANOS

Sin una mención expresa al trabajo de derechos humanos, se basa en conceptos relacionados, como son el empoderamiento, la gobernabilidad, la protección, la exigibilidad... Se trabaja por tanto con contenido de derechos pero sin explicitarlo. Los objetivos de estos proyectos se refieren a contenidos que de alguna manera se relacionan y vinculan con los derechos humanos.

2º. PROYECTOS DE DERECHOS HUMANOS

Serían todas aquellas acciones, programas o proyectos de desarrollo que se dirigen a la **realización de algún derecho humano concreto** (libertad de expresión, educación, alimentación...), derechos de grupos específicos (niños, colectivos desfavorecidos...), o a apoyar el trabajo de organizaciones de derechos humanos (como pueden ser proyectos de fortalecimiento de la sociedad civil).

²⁶ De Luis Romero, E. en Fernandez Aller C, coord.. (2008).

²⁷ En el EBDH los derechos humanos establecen la relación entre individuos y grupos de individuos que reclaman sus derechos (titulares de derechos), y el Estado y otros actores no estatales con obligaciones (titulares de obligaciones). Identifica por tanto los titulares de derechos (y sus capacidades) y los titulares de obligaciones correlativos (y sus obligaciones), y se dirige a fortalecer las capacidades de los primeros para hacer efectivos sus derechos y los segundos para que puedan cumplir sus obligaciones.

²⁸ Piron, L-H. y O'Neill, T. (2005), p. iii, Estudio para el GOVNET-OECD DAC Network on Governance, sobre cómo integrar los derechos humanos en el desarrollo.

3º. DIÁLOGO SOBRE DERECHOS HUMANOS

En esta categoría estarían todas aquellas políticas internacionales sobre condicionalidad de la ayuda al desarrollo, incorporando el respeto de los derechos humanos como condición previa. Países que sistemáticamente violan los derechos humanos podrían verse afectados a la hora de ser receptores de ayuda al desarrollo.

4º. MAINSTREAMING SOBRE DERECHOS HUMANOS²⁹

Se trataría de integrar **los derechos humanos en todas las políticas, programas, objetivos, y acciones de la política de cooperación**, esto es, transversalizar los asuntos relacionados con los derechos humanos.

5º. ENFOQUE BASADO EN DERECHOS HUMANOS (EBDH)

Sería la categoría de análisis que considera que **los derechos humanos constituyen el objetivo del desarrollo**. Esto introduce un nuevo enfoque sobre la ayuda y requiere por tanto, **cambios en las instituciones y sistemas de cooperación**.

El concepto se consolida en el año 2003 en la Declaración de Entendimiento Común de las Naciones Unidas. ³⁰

Hay que tener en cuenta que no se debe entender estos cinco tipos o modelos como estancos, esto es, muchas agencias pueden estar trabajando desde varios de ellos a la vez, o llevar a cabo algunos programas con énfasis en un enfoque y otros en otro. En todo caso parece importante resaltar que se precisa realizar un trabajo previo para la inclusión de los derechos humanos en la cooperación para el desarrollo, y que desde estos distintos modos de incorporarlos se ha tratado de dar respuesta a una evidencia: la estrecha relación entre los derechos humanos y el desarrollo.

Si bien la mayoría de las agencias analizadas se sitúan entre las tres categorías centrales (proyectos, diálogo y *mainstreaming*), cada vez son más las agencias que se están desplazando hacia el enfoque basado en derechos (EBDH), que sitúa a los derechos humanos como objetivo último del desarrollo y por tanto requiere cambios institucionales y políticos en el sistema de previsión de ayuda, y en las políticas de cooperación para el desarrollo.

2.2. COMPROMISOS DE LA POLÍTICA DE COOPERACIÓN ESPAÑOLA EN EL MARCO DE LOS DERECHOS HUMANOS Y EL EBDH

En el **documento de Líneas Maestras del Plan Director**³¹ aprobado en febrero de 2009 se afirma que se inicia un período en el que la Cooperación Española (CE) tendrá que contribuir con esfuerzo redoblado al logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) en 2015, al tiempo que se enfrentan retos globales como el cambio climático, la crisis global de alimentos o la crisis financiera.

Advierte el Plan Director de que estos retos constituyen en sí mismos un problema para el desarrollo, en la medida en que sus efectos adversos se hacen sentir de manera especial en los países más pobres. Si en el ciclo anterior, el II Plan Director contribuyó decididamente a consolidar la política de cooperación como una política de Estado, el III Plan Director trataría de dar continuidad al anterior y al mismo tiempo reforzar algunas de las prioridades ya definidas. Es importante tener en cuenta que en estos momentos se cuenta con un modelo común y compartido, reflejado en el Pacto de Estado contra la Pobreza que fue firmado por todos los partidos políticos con representación parlamentaria junto a la Coordinadora de

²⁹ El concepto de *Mainstreaming* proviene de un término anglosajón de difícil traducción al castellano, por lo que habitualmente dicho concepto se viene traduciendo como “transversalidad” o enfoque transversal. Es un término muy utilizado en la perspectiva de género. Hace referencia a la integración de un enfoque en todos los niveles o ámbitos de actuación (tratamiento transversal).

³⁰ OHCHR (2003) A partir de esta Declaración se definen unos rasgos esenciales del enfoque (ver apartado 3.1 Descripción)

³¹ Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (2009).

ONG para el Desarrollo (CONGDE)³².

Son muchos los actores que señalan que las nuevas circunstancias en las que se desenvuelve la Cooperación Española aconsejan revisar la antigua Ley de Cooperación y elaborar una nueva. El marco internacional es diferente, con otras fórmulas de trabajo y nuevos objetivos compartidos con toda la comunidad internacional. Por otro lado, el volumen de la AOD es mucho mayor en su cuantía y existen apuestas más claras por determinados sectores. Esta nueva Ley debería enmarcarse en la participación, el consenso y el apoyo de los distintos agentes y sectores políticos y sociales³³. El Gobierno³⁴ quiere reformar la vigente ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo para consolidar los avances logrados en el sistema español de cooperación. En estos momentos y teniendo en cuenta que data del año 1998, esta Ley, según una extendida opinión de los agentes involucrados en la cooperación para el desarrollo, queda actualmente anticuada. En el programa electoral y en su discurso de investidura el Presidente del Gobierno, Rodríguez Zapatero, anunciaba la reforma de la Ley de Cooperación. Esta propuesta fue retomada por la entonces Secretaria de Estado de Cooperación Internacional, Leire Pajín, en su primera comparecencia en la Comisión del Congreso. Insiste sobre el valor de la ley vigente de 1998 y en su carácter consensuado, pero constata que en el marco de los nuevos consensos internacionales y del aumento de la cantidad de la ayuda, “el magnífico traje que tejimos entre todos en el año 1998, diez años después, tiene tensas las costuras porque hemos crecido y hemos madurado” (Pajín). Sin embargo, por ahora, se dan pocas pistas hacia dónde se quiere avanzar en la nueva ley³⁵.

Con respecto a la importancia de tener una ley hay que resaltar que en 2005, el Comité de Ayuda al Desarrollo CAD (DAC en inglés)³⁶ de la OCDE comprobó que solamente la mitad de los donantes del DAC tienen una ley que regula la cooperación internacional. La experiencia internacional muestra que tener una base legal para la cooperación al desarrollo es un componente importante, aunque no el único, para dotar a la política de cooperación de un peso y de una independencia frente a posibles injerencias de otros objetivos políticos. La cuestión no queda al margen de la polémica. Algunas organizaciones³⁷ opinan que la **nueva Ley** no fijará los temas prioritarios para la **Cooperación española**, cuyo detalle compete a los distintos **Planes Directores de la Cooperación**. La Ley, en cambio, sí dará respuesta a los **nuevos paradigmas de la cooperación: el paso de proyectos puntuales a programas de medio y largo plazo**, el apoyo de la **cooperación entre países** (cooperación **sur-sur**, por ejemplo), y la nueva figura de la **cooperación delegada**, por la cual un país ofrece su presupuesto de ayuda a otro país experto en un área determinada.

A este listado cabría añadir, por tratarse de un nuevo paradigma (por los retos que supone³⁸), el enfoque basado en derechos humanos.

Lo cierto es que en el contexto actual de recortes y reestructuración que vive la AECID se ve difícil que la reforma de la Ley de Cooperación vaya a llevarse a cabo. Por este motivo, las propuestas y recomendaciones que se hagan en el ámbito de este documento, estarán dirigidas, no tanto a sugerir posibles reformas en el texto legal, sino a recomendar algunas mejoras viables para el diseño de la política pública de cooperación española, una vez analizado el panorama internacional y la creciente inserción del EBDH en ese marco.

32 El Pacto de Estado contra la Pobreza se firmó en el año 2007, a propuesta de la Coordinadora de ONG para el desarrollo-España.

33 Consejo de Ministros del Gobierno de España (2009), p. 7.

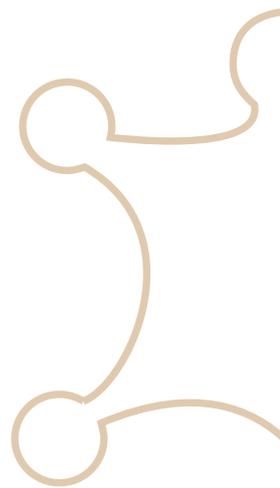
34 Meyer, S. (2008).

35 FRIDE ha creado un blog sobre el tema de la AOD en España. Se puede compartir algunas de sus reflexiones. Vid las del mismo S. Meyer en <http://foroaod.org/2008/07/07/la-reforma-de-la-vigente-ley-de-cooperacion-necesaria-pero-urgente>.

36 OECD - Better Aid (2009); OECD Development Cooperation Directorate DCD-DAC (2007), p.56 plantea el reto que para España supondrá adoptar un EBDH.

37 Katty Cascante, autora de una respuesta en la misma página de Meyer en el Foro de FRIDE.

38 Este documento analizará cómo algunos países europeos han incluido el EBDH en sus políticas de cooperación y, consecuentemente, estas han tomado un nuevo rumbo.



3.- EL ENFOQUE BASADO EN DERECHOS HUMANOS

3.1. DEFINICIÓN

El **Enfoque Basado en Derechos Humanos (EBDH)** aporta un marco conceptual y metodológico fundamentado normativamente en estándares internacionales de Derechos Humanos y operativamente dirigido a promover, proteger y hacer efectivos los derechos humanos.

A partir de la Declaración de Entendimiento común de las Naciones Unidas, se establece que

- › Todos los programas de desarrollo, políticas y asistencia técnica **deben perseguir la realización de los derechos humanos** tal y como se establece en la Declaración Universal y otros instrumentos internacionales
- › Los **estándares y principios de los derechos humanos deben guiar toda la cooperación para el desarrollo y la programación** en todos los sectores y en todas las fases del proceso de programación
- › La cooperación para el desarrollo contribuye a **desarrollar las capacidades de los titulares de derechos para exigir éstos y de los titulares de obligaciones para cumplir con éstas.**

La incorporación de este enfoque en los proyectos de cooperación al desarrollo supone un cambio de orientación no solo en las acciones sino en el propio análisis del problema, la identificación de los proyectos y su definición .

Los principios operativos que deben observarse en el proceso de programación son los siguientes: universalidad e inalienabilidad de los derechos humanos; su indivisibilidad, interdependencia e interrelación; igualdad y no discriminación; participación e inclusión, y rendición de cuentas e imperio de la ley.

3.2. PRINCIPIOS DEL ENFOQUE BASADO EN DERECHOS HUMANOS

Como se ha señalado, los principios de derechos humanos deben integrar todas las políticas y acciones de desarrollo. Estos principios son³⁹:

UNIVERSALIDAD E INALIENABILIDAD

Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos. (Art. 1 Declaración universal). De esta forma, los derechos pertenecen a cualquier ser humano, se refieren a todos, con independencia de cualquier otra consideración.

Además, los derechos son inalienables, lo cual quiere decir que no se puede renunciar a ellos, ni transmitirlos a un tercero.

39 Fernández Aller, C. (coord.), (2008).

INDIVISIBILIDAD

Todos los derechos humanos tienen el mismo status. No cabe la posibilidad de dividirlos en categorías que prioricen unos sobre otros, ya que todos son igualmente importantes.

INTERDEPENDENCIA E INTERRELACIÓN

Los derechos son interdependientes. La realización de un derecho en muchas ocasiones depende de la realización paralela de otros derechos. Es necesaria una visión global.

IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN

La igualdad y no discriminación figuran entre los elementos fundamentales de la legislación internacional sobre los derechos humanos. Están enumerados y explicados en numerosos instrumentos internacionales.

En conclusión, la integración de los derechos humanos en las estrategias de lucha contra la pobreza contribuye a lograr que los individuos y grupos vulnerables sean tratados sobre una base igual y no discriminatoria y no sean desatendidos. La experiencia de los derechos humanos aporta igualmente numerosas ideas útiles con respecto a la eficacia de las leyes, las políticas y las prácticas contra esa discriminación y favorables a la igualdad.

PARTICIPACIÓN E INCLUSIÓN

El principio de participación juega un papel fundamental en todas aquellas intervenciones basadas en derechos:

- › Construir capacidades de las organizaciones de la sociedad civil para poder relacionarse con los sujetos de deberes
- › Incrementar la transparencia de políticas y procesos
- › Crear nuevos canales y mecanismos para la participación de grupos vulnerables
- › Educación ciudadana y sensibilización sobre derechos humanos
- › Campañas en los medios de comunicación
- › *Advocacy*⁴⁰ y empoderamiento
- › Establecimiento de alianzas entre las organizaciones de la sociedad civil.

RESPONSABILIDAD, RENDICIÓN DE CUENTAS Y PAPEL DE LA LEY

Existe un consenso creciente sobre el carácter central de la responsabilidad en las estrategias de desarrollo y de reducción de la pobreza y en la necesidad de ampliar su alcance.

En consecuencia, el enfoque de los derechos humanos con respecto a la reducción de la pobreza insiste en las obligaciones y exige que todos los titulares de deberes, con inclusión de los Estados y las organizaciones intergubernamentales, sean tenidos por responsables de su conducta en relación con los concretos titulares de derechos humanos universales. Si bien los titulares de deberes deben determinar por sí mismos qué mecanismos de responsabilidad son los más adecuados para su caso particular, todos los mecanismos deben ser accesibles, transparentes y eficaces.

⁴⁰ Se entiende por *advocacy* la realización de acciones dirigidas a introducir determinados cambios, o hacer comprender su necesidad. Incluye, aunque no solo, "lobby", o "cabildeo".

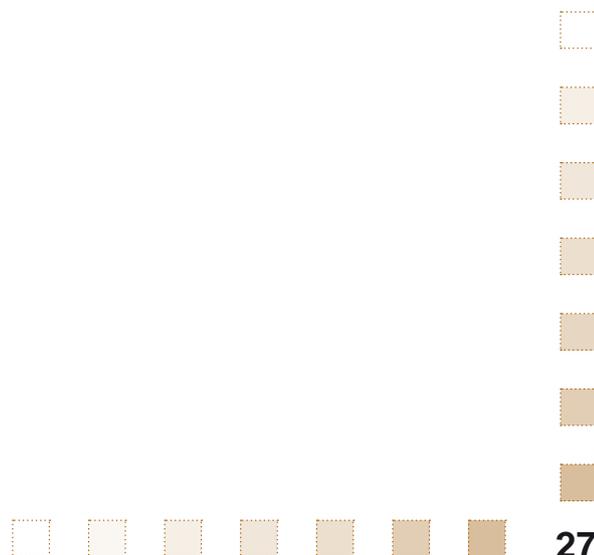
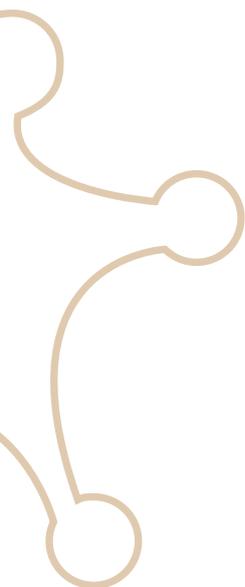
3.3. VALOR AÑADIDO DEL EBDH

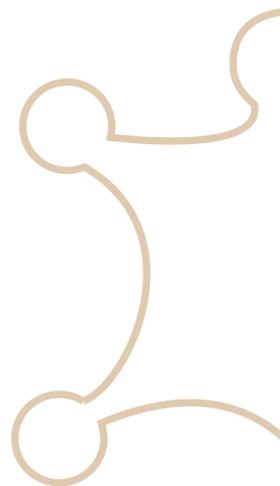
El **valor añadido** del EBDH para el desarrollo reside en lo siguiente:

- › El EBDH pone especial énfasis en la *realización de los derechos de las poblaciones excluidas y marginadas*, y de aquellas cuyos derechos corren el riesgo de ser infringidos, basándose en la premisa de que un país no puede avanzar de forma sostenible sin reconocer los principios de derechos humanos (especialmente su universalidad) como principios básicos de gobernabilidad.
- › Un programa orientado por el EBDH adopta una *visión holística, globalizante, del entorno*, teniendo en cuenta la familia, la comunidad, la sociedad civil y las autoridades locales y nacionales. Tiene presente el marco social, político y legal que determina la relación entre esas instituciones y las exigencias, los deberes y las responsabilidades resultantes.
- › El EBDH ayuda a los países a traducir *las metas y normas internacionales de derechos humanos* en resultados nacionales alcanzables en un plazo determinado.
- › *Se centra en los procesos*. Las responsabilidades en el logro de esos resultados o niveles se determinan mediante *procesos participativos* (elaboración de políticas, planificación nacional) y reflejan el consenso entre las personas cuyos derechos son infringidos y las personas que tienen el deber de actuar al respecto.
- › El enfoque contribuye a que el proceso de formulación de políticas sea más transparente, y da a la población y las comunidades capacidad de acción para que los que tienen el deber de actuar rindan cuentas al respecto, asegurando que existan vías de reparación efectivas en caso de violación de derechos. Un enfoque del desarrollo basado en derechos legitima las demandas de lucha contra la pobreza. Para ello apoya la vigilancia de los compromisos del Estado con la ayuda de las recomendaciones de los Órganos creados en virtud de los Tratados de Derechos Humanos, de los Procedimientos Especiales (Relatores, Expertos Independientes, Grupos de Trabajo...) y mediante evaluaciones públicas e independientes de la actuación del Estado.

Un enfoque basado en los derechos humanos lleva a *resultados mejores y sostenidos* en los esfuerzos de desarrollo y refuerza la eficacia de la ayuda, al pasar de una estrategia basada en ofrecer servicios a otras basadas en la construcción de capacidades locales. En este sentido, también este enfoque puede tener especial incidencia en la lucha contra la corrupción.

Provee de principios y estándares que pueden informar los objetivos de la ayuda al desarrollo pero al mismo tiempo, facilita **herramientas de análisis** que inciden en **las causas estructurales** y en la identificación de **titulares de obligaciones y titulares de derechos**.





4.- EL EBDH EN LAS POLÍTICAS Y ESTRATEGIAS DE COOPERACION A NIVEL INTERNACIONAL

En el presente capítulo 4 se analiza el trato que recibe el EBDH en particular, y los derechos humanos en general, en distintos países de la OCDE (Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico) con importante trayectoria en cooperación.

Para ello se presenta con datos principales de cada país (apartado 4.1). Su función es facilitar una visión general del conjunto. Los países aparecen en orden alfabético

En este cuadro se atiende específicamente a lo siguiente:

- › Cuáles son los objetivos principales señalados a la cooperación internacional de cada país.
- › Si existe en el país una regulación legal sobre la cooperación internacional.
- › Cuáles son los principales organismos o instituciones que desempeñan un papel clave en la cooperación internacional del país.
- › Algunos documentos principales que formulan la política nacional de cooperación.
- › Si los derechos humanos aparecen definidos como un área prioritaria dentro de la política de cooperación internacional.
- › Si en concreto se incluye explícitamente el EBDH.

En el apartado 4.2, no están incluidos todos los mencionados en el cuadro, sino que con algún mayor detalle se analizan solo aquellos países que se considera dotados de experiencia de mayor interés para el tema de este trabajo.

Para este análisis de los países se sigue un orden no alfabético que responde fundamentalmente a criterios que tienen que ver con una experiencia o apuesta mayor por el EBDH. Cada uno de estos países aparece numerado en el índice de contenidos del estudio.

Se analizará también la política de cooperación de la Unión Europea, en relación con los derechos humanos y el EBDH, así como la de las Naciones Unidas.

La política de cooperación española, por ser eje central del estudio, será analizada en detalle en un apartado específico (capítulo 5)



4.1. CUADRO RESUMEN: PAÍSES DE LA OCDE

Como se acaba de indicar, en este cuadro se desarrollan los principales datos por países siguiendo un orden alfabético

País	Objetivos de la política desarrollo	Regulación legal	Organismos clave de la política de cooperación	Documentos principales de la política de cooperación	Derechos humanos como área prioritaria	Incorporación del EBDH
ALEMANIA www.bmz.de/en/ www.giz.de/en/home.html	Reducción de la pobreza, construcción de la paz y democracia, promover formas equitativas de globalización. Objetivos de Desarrollo del Milenio.	No tiene legislación específica sobre cooperación El Parlamento (Bundestag) vota cada año el programa de Cooperación.	Ministerio de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ) e instituciones conexas: GIZ (GTZ + DED + Inwent). KfW (Banco de Reconstrucción y Desarrollo). Instituto Alemán de Derechos Humanos (DIMR).	Política de Desarrollo sobre Derechos humanos 2008 – 2010 Planes estratégicos de Cooperación. El EBDH en la cooperación para el desarrollo alemana (2009).	Derechos humanos, gobernanza Probables nuevas prioridades, desde 2011.	Incorporado en documentos y prácticas Atención especial al análisis y evaluación.
AUSTRALIA www.aid.gov.au	Mejorar las condiciones de vida de las personas de países en desarrollo.	No existe legislación específica en esta materia.	AUSAID, Agencia australiana para el desarrollo internacional. Programa australiano de ayuda al desarrollo.	Libro Blanco sobre la ayuda: Promoviendo el crecimiento y la estabilidad (2006). Ayuda australiana: Invertir en crecimiento, estabilidad y prosperidad (2002).	Se citan explícitamente los derechos humanos en sus documentos estratégicos y se consideran inseparables de su política exterior.	No adopta propiamente un enfoque basado en derechos humanos.
AUSTRIA www.entwicklung.at/development-policy/en/	Lucha contra la pobreza y promoción del desarrollo económico y social Asegurar la paz y la seguridad, promoción de la democracia, la gobernanza y los derechos humanos.	Ley Federal sobre Cooperación para el Desarrollo (2002) y sus modificaciones (2003).	Agencia austriaca para la cooperación, ADA Ministerio Federal para Asuntos Europeos e Internacionales.	Programas trienales de política austriaca de Desarrollo. Manual de Derechos Humanos (2010). Guía para implementar el EBDH en la Cooperación Austriaca.	Los derechos humanos son una subcategoría dentro de gobernanza y acceso a la justicia.	El EBDH ha comenzado a introducirse en algunos documentos estratégicos.
BELGICA http://www.btcctb.org/en	Desarrollo sostenible para la lucha contra la pobreza.	Ley de cooperación internacional, 1999.	BTC, Agencia Belga para el Desarrollo. Departamento para Asuntos exteriores, comercio y cooperación internacional del Reino de Bélgica.	Informe anual de cooperación para el desarrollo 2010.	Los derechos humanos son un sector de la cooperación (prevención de conflictos y consolidación social.	No lo adopta.
CANADA www.acdi-cida.gc.ca	Reducir la pobreza, promover los derechos humanos, y el desarrollo sostenible.	Ley sobre de ayuda oficial al desarrollo, 2008.	Agencia de Desarrollo Internacional, CIDA Ministerio de Finanzas y relaciones con instituciones multilaterales Ministerio de Asuntos Exteriores.	Establecimiento de políticas y eficacia de la ayuda, 2002.	En la ley establece tres requisitos: reducción de la pobreza; perspectiva de los pobres; consistencia con estándares internacionales de DDHH.	Puede considerarse que adopta el EBDH, aunque existe camino por recorrer.

País	Objetivos de la política desarrollo	Regulación legal	Organismos clave de la política de cooperación	Documentos principales de la política de cooperación	Derechos humanos como área prioritaria	Incorporación del EBDH
DINAMARCA www.um.dk	Promover el crecimiento económico, asegurando el progreso social y la independencia política respetando las metas y principios de la Carta de las NNUU.	Ley de Cooperación para el desarrollo (1998) y modificaciones del 2002.	DANIDA, Agencia danesa de cooperación para el desarrollo. Ministerio de cooperación para el desarrollo.	Estrategia danesa de cooperación para el desarrollo, (Libres de la pobreza, libres para el cambio) 2010 Estrategias sobre derechos humanos y democracia, 2009.	Junto a la libertad y democracia una de las cinco prioridades de la política de cooperación danesa. Se reconoce que los derechos humanos y las normas internacionales son el fundamento de la política de cooperación.	Puede considerarse que adopta el EBDH, aunque no lo cita expresamente.
ESPAÑA www.aecid.es	Promover el desarrollo humano, social y económico para eliminar la pobreza.	Ley de cooperación para el desarrollo, 1998.	Agencia Española de Cooperación Internacional (AECID). Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación. Secretaría de Estado de cooperación internacional Consejo de Cooperación al desarrollo. Comisión parlamentaria de Cooperación para el desarrollo.	Plan Director 2009-2012 Estrategias sectoriales y/o temáticas.	Derechos humanos sí constituyen un área prioritaria.	El Plan director sí menciona el EBDH. Asimismo, se alude al EBDH en varias estrategias.
EEUU www.usaid.gov	Avanzar en la libertad del pueblo americano y la comunidad internacional, a través de la construcción de un mundo más democrático Reducir la pobreza.	Ley (Act) de Ayuda al Extranjero (1961, actualizada en sucesivas enmiendas).	USAID, Agencia para la cooperación para el desarrollo.	USAID, Plan Estratégico 2007-2012. Ayuda Exterior e interés nacional: promoción de la Libertad, Seguridad y Oportunidad (2003) Marco para una Política de Ayuda Exterior Bilateral (2006).	Se evita intencionadamente el lenguaje de derechos. USAID es uno de los donantes más escépticos en torno al EBDH.	No se incorpora el EBDH.
FINLANDIA www.formin.finland.fi	Erradicar la pobreza en línea con los ODM.	No existe legislación sobre Cooperación para el Desarrollo.	FINNIDA, Agencia finlandesa de cooperación para el desarrollo. Comité de políticas de desarrollo.	Resolución sobre políticas de desarrollo 2007. ICI, Instrumento de cooperación internacional, 2008.	El cumplimiento de los DDHH universales es pre-requisito para el desarrollo y debe ser promovido en todas partes.	No existe una adopción formal de EBDH.
FRANCIA www.diplomatie.gouv.fr/fr/ www.afd.fr	Crecimiento estable y compartido; Lucha contra pobreza y desigualdad; Proteger bienes públicos mundiales; Estabilidad del Estado de Derecho.	Ley de Finanzas para 2011: Ayuda Pública al Desarrollo. Decreto 98/66, de 1998, consolidado enero 2008.	Comité Interministerial de la Cooperación Internacional y del Desarrollo (CICID). Dirección General de Cooperación Internacional y Desarrollo. Agencia Francesa de Desarrollo. PROPARCO (finanza).	Ley de Finanzas. Conclusiones del CICID. Documento marco sobre cooperación internacional. France Diplomatie (apartado Gobernanza).	Visión económica predominante: Zonas de Solidaridad Prioritaria. Protección de la lengua (Francofonía). No existe prioridad de DD HH, salvo Derechos medio-ambientales (bienes públicos globales).	No se menciona el EBDH.

4.- EL EBDH EN LAS POLITICAS Y ESTRATEGIAS DE COOPERACION A NIVEL INTERNACIONAL

Pais	Objetivos de la política desarrollo	Regulación legal	Organismos clave de la política de cooperación	Documentos principales de la política de cooperación	Derechos humanos como área prioritaria	Incorporación del EBDH
GRECIA www2.mfa.gr/www.mfa.gr/en-US/	Contribuir al desarrollo económico y social, reducción de la pobreza, fortalecimiento de la democracia y el estado de derecho.	Ley 2731/1999 y Decreto Presidencial 224/2000.	Ministerio de Asuntos Exteriores Hellenic Aid, agencia para la cooperación internacional para el desarrollo.	Programa de cooperación a medio plazo durante 5 años.	Como tema prioritario "democratización y derechos humanos".	No menciona el EBDH.
HOLANDA http://www.minbuza.nl/	Contribuir a la reducción de la pobreza de forma sostenible.	No tiene ley sobre cooperación internacional.	NOVIB, Agencia Holandesa para el Desarrollo Institucional. Ministerio de Asuntos Exteriores .	Nuestra preocupación Común (2007). Intereses mutuos, mutuas responsabilidades. La cooperación en ruta hacia 2015 (2003).	Gobernanza con énfasis en los derechos humanos Estrategia en derechos humanos.	Se alude al EBDH en sus documentos estratégicos, pero no adopción. Coordinación con otras agencias como Suecia y Noruega, Canadá y Suiza, para la adopción del EBDH.
IRLANDA www.irishaid.gov.ie	Reducción de la pobreza y vulnerabilidad e incremento de oportunidades.	No existe legislación específica.	Agencia Irlandesa de cooperación, IRIS AID.	Libro blanco sobre la ayuda irlandesa y los DD HH, 2006. Mainstreaming: Estrategia clave en la reducción de la pobreza. Combatiendo la pobreza, Informe Anual 2003.	Los derechos humanos son eje transversal.	No se menciona en concreto el EBDH en el ámbito de la Cooperación Internacional aunque existen experiencias de trabajo en organizaciones de acción social.
ITALIA www.cooperazioneallosviluppo.esteri.it	Contribuir a la solidaridad entre las personas y defensa de los derechos humanos.	Ley 49/87 1987.	Dirección general de cooperación al desarrollo.	Nota informativa sobre el programa de cooperación para el desarrollo 2007-2009.	Alusión genérica a los DDHH.	No menciona el EBDH.
NORUEGA www.norad.no	Contribuir a la lucha contra la pobreza y la consecución de los ODM .	No tiene legislación sobre Cooperación para el Desarrollo.	NORAD, Agencia noruega de cooperación para el desarrollo. Ministerio de Asuntos Exteriores Plan de Acción sobre Derechos Humanos, 1999. Estrategia NORAD 2000-2005.	Luchar contra la pobreza: El plan de acción del gobierno noruego en el Sur hacia 2015 (2002). Luchar contra la pobreza juntos. Política de desarrollo, informe n° 35 (2003-2004). Desarrollo y trabajo humanitario 2003-2007.	El Parlamento noruego establece los derechos humanos como área a fortalecer. Prioridad en derechos de las mujeres, infancia, personas con discapacidad y población indígena.	Ha adoptado el EBDH, No utiliza mucho el término pero incorpora sus componentes.
NUEVA ZELANDA www.cid.org.nz	Eliminar la pobreza para el logro de un desarrollo sostenible.	No tiene ley específica.	Agencia Neozelandesa de desarrollo y ayuda internacional, NZAID. Ministerio de Asuntos Exteriores y Comercio.	Hacia un Mundo Seguro y Justo libre de pobreza (2002). Estrategia de NZAID (2004/5 – 2009/10). Declaración de Intenciones 2008-2011.	Considera los principios de los derechos humanos Plan de implementación de los derechos humanos en todos los ámbitos del trabajo.	No adopta EBDH.

País	Objetivos de la política desarrollo	Regulación legal	Organismos clave de la política de cooperación	Documentos principales de la política de cooperación	Derechos humanos como área prioritaria	Incorporación del EBDH
PORTUGAL www.ipad.mne.gov.pt	Fortalecimiento de la paz, democracia y derechos humanos y el papel de la ley.	Decreto legislativo 5/2003.	IPAD, Instituto Portugués de apoyo al desarrollo.	Visión estratégica de la cooperación portuguesa, 2005.	No se trabajan los derechos específicamente.	No adopta el EBDH.
REINO UNIDO www.dfid.gov.uk	Eliminar la pobreza en países pobres, a través de la consecución de los ODM.	Ley sobre desarrollo internacional, 2002.	Departamento para el Desarrollo Internacional, DFID. Secretaría de Estado para el Desarrollo Internacional.	Acuerdo del DFID, 2005-2008. Eliminando la pobreza. Poverty: Bridging the gap (2001) Realización de los derechos humanos para la población pobre (2000).	Se citan explícitamente los derechos humanos y el EBDH en documentos estratégicos.	Se adopta el EBDH y apoya a organizaciones para su implementación.
SUECIA www.sida.se	Contribuir al desarrollo sostenible y equitativo. Se basa también en la perspectiva de la población empobrecida y perspectiva de derechos.	No tiene ley de cooperación internacional.	SIDA, Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional. Política para un Desarrollo global, 2003. Plan de Acción nacional sobre derechos humanos, 2002.	Perspectivas sobre la pobreza (2002). La política sueca de cooperación para el desarrollo: la perspectiva de derechos y la perspectiva de los pobres en el desarrollo (2005). Afrontando retos globales (2010).	Línea de trabajo sobre promoción de la democracia y los derechos humanos, igualdad de género.	Adopta el EBDH, que permea la política, de manera que todas las acciones encaminadas al desarrollo sostenible deben ser compatibles con el respeto de los derechos humanos.
SUIZA www.deza.admin.ch	Apoyar a los PVD para mejorar sus condiciones de vida, permitiendo que jueguen un papel activo en su desarrollo.	Ley federal sobre cooperación para el desarrollo y ayuda humanitaria, 1976.	COSUDE, Agencia de cooperación suiza Consejo Federal Departamento Federal de Asuntos Exteriores (DFAE).	Informe de 1993 del Consejo Federal sobre política exterior de Suiza. Concepto global sobre política de Suiza a favor de los derechos humanos como objetivo de su política exterior, 1993. Política de la COSUDE en materia de derechos humanos: Hacia una vida con dignidad. Estrategia, 2008. Carta de ayuda humanitaria, 2007 Directrices sobre derechos humanos y cooperación para el desarrollo.	Derechos humanos como objetivo de su política de cooperación.	Sí adopta el EBDH como estrategia.

4.2. PAÍSES DE LA OCDE, ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y DESARROLLO ECONÓMICOS

A continuación se desarrollan en mayor profundidad algunos de los países más allá de lo referido en la tabla - resumen. Los países no aparecen ahora por orden alfabético, sino que se analizan en primer lugar aquellos cuya experiencia y trayectoria en el EBDH son más relevantes para el presente estudio. En este sentido hay países con menor relevancia, que aparecen resumidos en la tabla, pero que no se desarrollan aquí.

4.2.1 REINO UNIDO -DFID, DEPARTAMENTO PARA EL DESARROLLO INTERNACIONAL

En la Ley de Asistencia oficial para el Desarrollo Internacional, del año 2002⁴¹, que supuso un gran avance en el compromiso británico por la erradicación de la pobreza, no se hace alusión a los derechos humanos.

Establece que el objetivo del desarrollo es el desarrollo sostenible y el bienestar de la población y se centra fundamentalmente en todos los aspectos organizativos en torno a lo que denomina la asistencia para el desarrollo. No se definen estrategias ni objetivos más concretos.

La agencia británica, DFID, es la encargada de diseñar la política e implementarla. Rinde cuentas al Parlamento a través de la Secretaría de Estado para el Desarrollo Internacional.

Los principales documentos estratégicos son:

- › Eliminando la Pobreza Mundial: un reto para el siglo XXI (1997).
- › Eliminando la Pobreza Mundial: Haciendo que la Globalización trabaje por los pobres (2000).
- › Eliminando la Pobreza: haciendo que la Gobernanza trabaje por los pobres (2006).
- › Acuerdo del DFID sobre Sector Público (2005-2008).

El DFID entiende el EBDH con base en tres principios: **participación, inclusión y cumplimiento de obligación**. La participación se define como empoderar a la gente para realizar sus derechos de participación y acceder a la información en lo relativo a los procesos de tomas de decisión que afectan a sus vidas. El DFID enfatiza la discriminación como una de las barreras para la realización de los derechos, y pone la inclusión en el centro de la estrategia para luchar contra la pobreza.

La definición del EBDH que utiliza el DFID es la siguiente:

“Un enfoque basado en derechos humanos significa empoderar a la gente para hacerla capaz de tomar sus propias decisiones, y no ser meros sujetos pasivos de las opciones tomadas por otros. Se centra en el empoderamiento de la gente para reclamar sus derechos y oportunidades. Las implicaciones de este enfoque son:⁴²

- › Las organizaciones de desarrollo deberían trabajar para fortalecer los procesos de **rendición de cuentas y transparencia** de los gobiernos. Asegurando que los ciudadanos pueden hacer seguimiento de los asuntos referentes a los derechos humanos.
- › Se **analizará la existencia de discriminación** en la legislación, las políticas y la sociedad, lo cual contribuirá a que la población excluida tenga más control sobre sus derechos.

⁴¹ International Development Act, 2002

⁴² Department for International Development-UK, en OHCHR (2002),,,

- › Las **perspectivas de la gente pobre**⁴³ serán tenidas en cuenta en los procesos políticos nacionales e internacionales.
- › La gente pobre será **empoderada** para la participación en la toma de decisiones que afecten a sus vidas.

En el documento estratégico *Poverty: Bridging the gap* (2001) DFID hace la siguiente alusión al EBDH:

“Un enfoque basado en derechos implica que las mujeres tienen el derecho al servicio de salud reproductiva, a pesar de los posibles miedos, dudas o prejuicios que tuvieran las familias o la comunidad. Además de proveer atención primaria, un enfoque de derechos aseguraría el diálogo con hombres y mujeres de la comunidad sobre las ventajas de espaciar el nacimiento de niños/as, los diferentes métodos anticonceptivos y los posibles efectos secundarios, además de los derechos y deberes de los padres”.

A pesar de diferentes casos de aplicación exitosa del enfoque por parte del DFID, algunos autores⁴⁴ sugieren que el enfoque se ha aplicado de forma instrumental: se hace mucho hincapié en la participación de la comunidad en la provisión del servicio y en la incidencia política llevada a cabo por la sociedad civil. Se ha hecho mucho énfasis en las obligaciones de los gobiernos locales, y poco en las obligaciones del propio DFID con respecto a los derechos humanos.

Es importante distinguir lo que significa aplicar el enfoque basado en derechos en las intervenciones de lo que implica aplicarlo hacia el interior de la organización.

Por otro lado, existe bastante diversidad en el modo en que el DFID entiende y lleva a la práctica el EBDH.

En otro documento institucional, sobre la realización de los *derechos humanos para la población pobre*⁴⁵, el DFID señala que el derecho de participación requiere que la gente tenga la oportunidad de elegir su nivel de implicación en las decisiones y acciones que afectan a sus vidas. Tomas de decisión participativas revelarán problemas escondidos y conflictos de interés. Un enfoque de derechos no provee soluciones fáciles o respuestas preestablecidas. Nos fuerza a reconocer asuntos difíciles y aporta un marco para intentar resolver los conflictos actuales mediante procesos e instituciones que prioricen los intereses de las personas más pobres y marginadas.

El DFID apoya a un gran número de organizaciones en la implementación del EBDH.

En varios países ha desarrollado un análisis basado en derechos humanos para definir estrategias y objetivos. Los principios de participación, inclusión y cumplimiento de obligaciones han definido la línea de trabajo en América Latina pero también en los territorios de Ultramar y algunas regiones de Asia.

A nivel sectorial, el DFID centra su trabajo en el apoyo a determinados grupos para la realización de sus derechos, y en concreto:

- › Mujeres, apoyando la implementación de la CEDAW.
- › Infancia, desarrollando una estrategia de promoción de niños y niñas.
- › Minorías.

43 A lo largo de este texto se empleará, en ocasiones, el término “pobre”, por ser la mejor traducción de “poor”, en inglés. Sin embargo, y siempre que no sea una traducción directa, se utilizan aquí otros términos como población empobrecida, personas vulnerables, o personas en situación de pobreza.

44 Piron, L.-H. (2003).

45 DFID (2000). Realizing human rights for poor people (2000).

- › Población indígena.
- › Personas trabajadoras, apoyando el cumplimiento de los estándares laborales y el apoyo a la OIT.

Al mismo tiempo, el DFID ha lanzado varias iniciativas dirigidas a los gobiernos para que respeten los derechos humanos.

4.2.2 SUECIA – SIDA, AGENCIA SUECA PARA EL DESARROLLO INTERNACIONAL

Suecia no tiene ley de cooperación internacional. Sin embargo, es, junto al Reino Unido y Canadá, uno de los primeros países que han introducido el EBDH en sus documentos estratégicos de Cooperación Internacional.

Desde los años 80 ha venido desarrollando una línea de trabajo en cooperación vinculada a la promoción de la democracia y los derechos humanos.

El trabajo de la agencia sueca, SIDA, se establece en torno a dos ámbitos de actuación: trabajo de cooperación con los gobiernos de otros países, y cooperación con la sociedad civil, y trabajo en el ámbito internacional para promover la democracia y los derechos humanos en el marco de Naciones Unidas y otros tratados internacionales.

Para la SIDA, el EBDH contribuye al desarrollo de un modelo de cooperación que se construye sobre valores compartidos que se basan en las convenciones internacionales de derechos humanos y además como proceso en el que la participación es un elemento clave.

Este enfoque establece una clara división de responsabilidades a partir de las obligaciones del Estado y de los derechos de los individuos. Al mismo tiempo, ofrece una visión global sobre los problemas y potencialidades de las personas, así como de las relaciones de poder que se establecen en la sociedad, y de las estructuras de poder.

Suecia tiene una larga trayectoria en los derechos humanos. En 1997 llevó a cabo un proyecto titulado Justicia y Paz: Programa de la SIDA para la paz, la democracia y los derechos humanos.

En el año 2002 adoptó un Plan de acción nacional de Derechos Humanos. En 2003 el Parlamento adoptó la **Política para el Desarrollo Global**, que establece la coherencia de políticas (comercio, desarrollo, migración...). Incorpora una perspectiva de derechos, pero no solo referida a los derechos humanos y de la infancia, sino también a la democracia y la igualdad de género.

Otros documentos elaborados que deben reseñarse son principalmente:

- › **Guía para un análisis de país desde una perspectiva de la democracia y el EBDH (2001).**
- › **Política para el Desarrollo Global** (Sweden's policy for global development), de 2003⁴⁶.
- › **Perspectivas sobre la pobreza**⁴⁷, de 2002.
- › **La política sueca para el desarrollo global: la perspectiva de derechos y las perspectivas de los pobres en el desarrollo**, de 2005. **Afrontando retos globales** (Meeting Global Challenges), de 2010, sometida al Parlamento (Government communication on policy coherence for development, 2010)
- › El objetivo de la cooperación para el desarrollo es ayudar a crear condiciones que

46 Aprobado por el Parlamento sueco a través de una norma gubernamental de 2002 (2002/03:122)

47 Documento estratégico de la SIDA.

permitan a la población pobre mejorar sus vidas. La cooperación para el desarrollo se centra en combatir la pobreza.

La política sueca de cooperación para el desarrollo descansa en **dos pilares**:

- › La **coherencia de políticas**, en el sentido de que todas las políticas deben tener la meta de conseguir un desarrollo sostenible y con equidad. En este sentido, el documento “Afrontando retos globales” (2010) hace un análisis muy exhaustivo de las implicaciones de la coherencia de políticas para la cooperación sueca.
- › La **creación de condiciones que permitan a las personas pobres mejorar sus condiciones de vida**.

Las dos **perspectivas** en las que se basa la cooperación sueca son:

- › **Perspectiva de los pobres** (*pro poor*), que significa que las personas empobrecidas no pueden considerarse como un grupo homogéneo; los niños, mujeres y hombres deben considerarse como individuos, y el desarrollo es algo que nace de la misma sociedad y se va creando con la participación de todas las personas implicadas.
- › **Perspectiva de los derechos** (*rights perspective*), que incluye democracia, gobernanza y derechos humanos, y tiene como áreas claves de intervención la equidad de género y los derechos de los niños.

El EBDH supone para esta agencia considerar la lucha contra la pobreza a través de la promoción de los derechos humanos. La pobreza es una carencia de derechos humanos, y las dimensiones de la pobreza se incrementan por la falta de democracia, participación y empoderamiento de los pobres⁴⁸.

La agencia sueca acoge con mucho detenimiento los **principios del EBDH** en sus documentos estratégicos.

a) No discriminación:

Este principio implica que todos los individuos tienen el mismo valor y derechos. Por tanto, la no discriminación es un punto de partida que ayuda a la agencia sueca a identificar con más claridad categorías específicas de la población beneficiaria. Los grupos de excluidos, marginados y discriminados deben ser identificados y se debe prestarles mayor atención.

Esto requiere acceso a las estadísticas que aporten información diferenciada acerca de la población en general, y de los grupos específicos en particular. Dicha información estadística no debe ser solamente cuantitativa, sino también cualitativa. Para ello, ha de utilizarse material etnográfico y métodos de recogida de datos que impliquen la participación de las personas vulnerables. De esta forma, se podrá visualizar al individuo que está detrás del análisis cuantitativo, y se entenderán las relaciones sociales, procesos y valores de la sociedad.

b) Participación

Este principio implica que tanto a hombres y mujeres como a niños y niñas se les da la oportunidad de participar e influir en los procesos de toma de decisión que les afecten. La SIDA ha tenido en cuenta este principio en varios ámbitos. Aunque en un principio la participación se entendió como un medio para cumplir los objetivos del proyecto y asegurar resultados sostenibles, en este momento la participación se entiende como una meta en sí misma y como un modo de incrementar la toma de conciencia de los titulares de derechos en torno a las demandas de cambio y justicia social y su capacidad de influencia.

48 El Consejo de Derechos Humanos de Australia describe así la perspectiva del Gobierno sueco. Vid Human Rights Council of Australia (2003).

La participación ha de entenderse como un derecho en sí mismo, y como la llave que garantiza el ejercicio de otros derechos.

c) Transparencia

El derecho a la información es una condición para la participación activa en la sociedad. Los sistemas que los gobiernos habiliten para ello –p.ej. órganos consultivos locales– deben estar documentados, ser públicos y accesibles a los ciudadanos. Además, si los ciudadanos no están informados, no podrán exigir responsabilidades a los gobiernos. De esta forma, este principio se relaciona directamente con el de participación y con el de responsabilidad.

d) Responsabilidad

Los titulares de derechos deben ser capaces de exigir que los titulares de obligaciones rindan cuentas en el sentido más amplio. El marco normativo internacional de derechos humanos impone obligaciones claras a los estados que ratifican los tratados. Estas obligaciones deben ser monitorizadas, y deben existir mecanismos –también jurisdiccionales– que permitan la exigibilidad.

En el caso de descentralización, los poderes locales también son parte de la estructura del estado y deben cumplir las obligaciones del gobierno central en relación a los derechos, especialmente a los derechos económicos, sociales y culturales (DESC).

Los principales **sectores de intervención** de la cooperación sueca son:

- › **Democracia y derechos humanos.** La SIDA trabaja en democracia y derechos humanos desde los años 80 y 90. Entiende que sin democracia no hay respeto a los DD HH. En este sentido, el EBDH y la democracia contribuyen mejor a la cooperación para el desarrollo, al basarse en la normativa internacional de los DD HH, y en el principio de participación.
- › **Equidad de género y papel de la mujer en el desarrollo**
- › **Cambio climático y medio ambiente**
- › **Crecimiento económico**
- › **Desarrollo social**
- › **Gestión de conflictos**
- › **Bienes públicos globales**

En todo este desarrollo y apuesta por los derechos humanos en la cooperación ha tenido mucho que ver la relación estrecha que existe entre la agencia SIDA y el Ministerio de Asuntos Exteriores. SIDA es una agencia independiente y opera con un alto grado de autonomía. Trabaja muy de cerca con el Ministerio de Derechos Humanos, en particular con la Unidad de desarrollo para el desarrollo global. Hay una división específica para la Legislación Internacional y los Derechos Humanos.

Al mismo tiempo, expresa una apuesta concreta por el diálogo con actores. En este sentido, entiende que las relaciones con otros agentes, gobiernos, u organizaciones deben basarse en los tratados internacionales que los Estados han ratificado y que recomiendan todos los esfuerzos posibles para la promoción de la gobernanza democrática.

La SIDA ha sido una de las agencias que más ha apoyado la implementación del EBDH en el propio sistema de las Naciones Unidas.

En base a ese compromiso por los derechos humanos, algunos de los retos que plantea la

propia agencia sueca de cooperación⁴⁹ son⁵⁰:

› Se necesita una **mayor coordinación con otros actores**

La SIDA está llevando a cabo un esfuerzo de coordinación con los Países Nórdicos, Holanda, Canadá y Suiza. Se reúnen periódicamente, aunque no sólo para abordar el tema del EBDH.

› Se debe apostar por un **enfoque holístico**, integral.

Algunas críticas que hacen las organizaciones suecas a cómo las políticas de cooperación de este país entienden el EBDH son precisamente que están demasiado centradas en grupos objetivo (niños/as, en el caso sueco), como víctimas, pero no trabajan con enfoque holístico, que es una de las aportaciones del EBDH a la Cooperación Internacional.

› La SIDA debe reforzar su papel como **agente de diálogo**.

Aunque los derechos humanos están, generalmente, reconocidos en normas internas e internacionales, la realidad demuestra su falta de respeto. Esta sucede, en la mayor parte de las ocasiones, por parte de los titulares de obligaciones –y especialmente de los estados, que son quienes deben respetar, proteger y garantizar los derechos–. El diálogo es necesario para fortalecer el marco jurídico internacional, pero también para revitalizar la perspectiva de los titulares de derechos, la voz de los pobres.

La experiencia demuestra que puede ser productivo utilizar los principios del EBDH como punto de partida en los diálogos sobre desarrollo y derechos humanos, en lugar de hacer referencias unilaterales a los textos y convenciones de derechos humanos.

› Un eje esencial del trabajo ha de ser el **fortalecimiento de capacidades** para la participación

› Debe establecerse un **sistema de indicadores** que permitan identificar, formular intervenciones, evaluar, etc, con enfoque de derechos humanos.

› La evaluación del trabajo con EBDH sigue siendo un reto, al que se empieza a dar algún tipo de respuesta con evaluaciones de programas específicos en algunos países⁵¹.

› Por último, cabe señalar que algunos estudios han criticado a la agencia sueca su *falta de implicación en lo relativo a los DESC*: “a pesar de ser muy adelantados en la incidencia política, siendo de los financiadores más decididos en criticar a los regímenes que no respetan los derechos humanos, la agencia sueca no considera que los derechos económicos, sociales y culturales tengan que ver con la democratización”⁵². Esto supone, sin duda, una limitación, puesto que uno de los principios del EBDH es la interdependencia e indivisibilidad de los derechos, por lo que los DESC tienen relaciones claras con los otros derechos, y la misma consideración que los civiles y políticos.

Aunque los documentos estratégicos de la agencia sí empiezan a tener en cuenta los DESC, especialmente al abordar el principio de responsabilidad, es significativo que cuando se habla de principios no se alude al de universalidad, interdependencia e indivisibilidad de los derechos; que es lo que, en último término, obliga a los países a un compromiso con la exigibilidad de los DESC al mismo nivel que el resto de los derechos.

49 SIDA (2006), 5, p.12

50 Muchas de estas recomendaciones sería extensibles a cualquier otra política de cooperación, partiendo del hecho de que la sueca es una de las mejor valoradas.

51 La SIDA tiene algunos documentos de evaluación de la perspectiva de derechos en la Cooperación sueca. Vid. SADEV (2008).

52 Nyamu-Musebi, C. (2004), p.31. Se criticó entonces a la SIDA un mayor énfasis en el fortalecimiento de instituciones y mecanismos formales que en la participación. Sin embargo, en los documentos recientes de 2010 sí se observa un cambio de tendencia, y una mayor preocupación por el desarrollo centrado en las personas, la participación, etc.

4.2.3 CANADÁ-CIDA, AGENCIA DE DESARROLLO INTERNACIONAL DE CANADÁ

Canadá incorpora de alguna manera la “promoción de los derechos humanos” en el objetivo principal de sus políticas de cooperación para el desarrollo y además lo incorpora en su legislación.

La ley que tiene este país se denomina *Canadian ODA Accountability*, esto es, Ley sobre la *accountability*⁵³ (que podríamos traducir como responsabilidad, rendición de cuentas...) de la Asistencia Oficial al Desarrollo. Data del año 2008.

El objetivo de la ley, tal y como se establece en su sección 2 es “asegurar que la AOD de Canadá está centrada en la reducción de la pobreza de manera consistente con los valores canadienses, la política exterior del país, los principios de la Declaración de París sobre eficacia de la ayuda, el desarrollo sostenible y la promoción de la democracia, y que *promueve los estándares internacionales de derechos humanos*”. Lo más significativo es que establece un mandato legislativo para la AOD canadiense para asegurar que *se dirige a reducir la pobreza asegurando y respetando los derechos humanos*.

La definición de AOD que utiliza Canadá sigue la línea establecida por el DAC de la OCDE de manera que la ley canadiense en su Sección 3 considera que AOD es la asistencia internacional que cumple los siguientes requisitos:

- › Su objetivo es promover el desarrollo económico y el bienestar de países en desarrollo; la asistencia tiene carácter concesional; contiene al menos el 25% de préstamo y cumple los requisitos establecidos en su sección 4.
- › es concedida para aliviar los efectos de desastres naturales o artificiales u otras emergencias...

Es importante señalar que esta definición se refiere solo a la AOD canadiense, y no hace referencia a otro tipo de recursos presupuestarios de asistencia internacional que se establecen a través de otros mecanismos (como por ej. el Marco de asistencia internacional).

contiene tres cuestiones legislativas clave. Establece: a) un estado de propósito o compromiso; b) la necesidad de una serie de consultas y c) claras normas para la *accountability* a través de sucesivos informes al Parlamento.

El Propósito o compromiso: El test de las tres cuestiones: en su sección 4 señala expresamente que la AOD solo se proveerá si el ministerio competente considera que:

1. Contribuye a la reducción de la pobreza
2. Considera la perspectiva de los pobres
3. Es consistente con los estándares internacionales de derechos humanos

En este sentido, se podría hablar de la introducción de los derechos humanos como condicionalidad de la ayuda, lo cual no necesariamente implicaría una adopción plena del EBDH. Es decir, para que una ayuda internacional tenga la consideración de ayuda oficial al desarrollo necesariamente tienen que cumplirse esos tres requisitos.

No serían necesarios esos requisitos en el caso de ayuda humanitaria, y existe una excepción especial para el Centro de Investigaciones sobre Desarrollo Internacional.

⁵³ El término de *accountability*, aunque no tiene una traducción directa al castellano, se asocia a la rendición de cuentas y en muchos casos se utiliza como sinónimo de responsabilidad, de dar cuenta, responder, básicamente a nivel de gestión pública. Para más detalles sobre el término y su uso en este contexto, vid. Boni, A., Hueso, A. y Peris, J. Los discursos de la *accountability* en el sistema de cooperación español y en los enfoques basados en derechos, en RedEnderechos (2010), p. 41 ss.

Es importante resaltar cómo la ley señala que los Ministerios competentes deben “ser de la opinión” esto es, deben “considerar”, sin pretensiones de mayor objetividad, si se cumplen esos criterios, de manera que aun siendo unos criterios de especial fuerza, parece que quedarían sujetos al arbitrio de la opinión del ministro correspondiente.

Procesos de consulta

Los ministerios competentes deben establecer al menos un proceso consultivo con las organizaciones de la sociedad civil y las agencias internacionales cada dos años.

Rendición de cuentas y transparencia

Se establece un proceso de transparencia a través de informes anuales.

Sin embargo, la Ley no analiza o clarifica los dos criterios de contribuir a la reducción de la pobreza o tener en cuenta la perspectiva de las personas más vulnerables.

Sí detalla algo más, en cambio, el requisito de tener en cuenta los estándares de derechos humanos, señalando que son los basados en los tratados internacionales de derechos humanos en los que Canadá es parte, así como en el marco consuetudinario internacional.

Esta afirmación de que los estándares de derechos humanos son los basados en los tratados sobre derechos humanos implica que estos estándares irían más allá de las obligaciones señaladas en estas convenciones, incluyendo por tanto aquellas que se derivan de las Observaciones o comentarios generales a partir de éstas. Este es un punto que parece importante, en tanto que para muchos derechos humanos, no sólo deben considerarse los tratados o convenciones de carácter vinculante, sino que tal y como se señala en la ley, se abriría la posibilidad de considerar también las declaraciones u otros instrumentos sin carácter vinculante (es el caso de las Observaciones Generales de los Comités de los Tratados y las Resoluciones del Consejo de DD HH de las NN UU, que para algunos derechos, como son el acceso al agua potable y saneamiento, salud, educación, vivienda o alimentación, representan un marco fundamental en cuanto a la definición de contenidos).

No solo se refiere al ministro de la CIDA, sino a otros como el Ministerio de Finanzas y relaciones con instituciones multilaterales o el de Asuntos Exteriores. La CIDA administra el 80% del presupuesto de Canadá para ayuda internacional.

Un informe de la ley canadiense elaborado por el CCIC (en concreto de Brian Tomlinson) señala que es necesario que la implementación de la ley explícitamente reconozca el EBDH, porque de otro modo no habría consistencia con los tres requisitos anteriormente señalados. Al mismo tiempo señala que los estándares de derechos humanos son los que dotan de una base importante en orden a asegurar que la ODA contribuye a la reducción de la pobreza y considera la perspectiva de los pobres.⁵⁴

En realidad no aparece en la Ley una mención expresa referida a tratados concretos de las NN UU, sino que habla de estándares de derechos humanos en general. Canadá ha ratificado convenciones de la OIT, y la de la UNESCO contra las discriminaciones en la esfera de la Enseñanza. Asimismo ha ratificado las 4 Convenciones de Ginebra y la relativa al delito de Genocidio⁵⁵.

⁵⁴ Tomlinson, B. (2008).

⁵⁵ Se halla en reestructuración la página de la ONU que permitiría comprobar el estado de ratificaciones (o adhesiones) de Canadá respecto de todos los Tratados de DIDH. En la Red se encuentran datos, no posteriores a 2006, sobre los 13 “principales” Tratados. Recurriendo a Ollé, Acebal y García (coords) (2009) p.263, que abarca 21 tratados, consta que Canadá ha ratificado todos, salvo los 5 siguientes: Protocolo adicional a la Convención contra la Tortura, Convención sobre los derechos de los trabajadores migratorios, Protocolo adicional a la Convención sobre derechos de las personas con discapacidad, Convención contra las Desapariciones Forzadas, y Convención sobre la imprescriptibilidad de los crímenes de guerra y lesa humanidad.

Sin embargo, es importante señalar que Canadá se ha opuesto a las negociaciones para la adopción del *Protocolo Facultativo del PIDESC*, aunque no se ha posicionado de manera contraria al consenso del Consejo de Derechos Humanos.

Es interesante señalar que, tal y como parece estar recogido en la Ley, las Observaciones Generales (como interpretaciones autorizadas sobre el cumplimiento de obligaciones de derechos humanos) también deberían ser consideradas por el Ministerio correspondiente.

Se puede resumir señalando que los estándares de derechos humanos a los que se refiere la Ley de AOD de Canadá son aquellos que se derivan de los distintos tratados ratificados por Canadá, Observaciones Generales y el trabajo de los Expertos especiales nombrados por el Consejo de DD HH. Pero también la Ley hace referencia al Derecho consuetudinario internacional. A diferencia de los tratados, la costumbre internacional obliga a los estados con independencia de que la hayan ratificado o elevado a rango de ley.

La Ley canadiense también impulsa el proceso de incorporación de las normas de derechos humanos en sus políticas y planificaciones de cooperación a través de la CIDA y de los dos Ministerios mencionados.

Los Ministerios responsables de la AOD, entre los que está también el Ministerio de finanzas, deben asegurar que el impacto de la AOD es coherente con los estándares de derechos humanos, lo que significa que deben:

- › Llevar a cabo las acciones necesarias para verificar que la AOD canadiense garantiza el cumplimiento de los derechos humanos.
- › Dar prioridad a los grupos más vulnerables y marginados (teniendo en cuenta que la no discriminación en el acceso a los derechos humanos es un principio fundamental).
- › Evitar la AOD que tenga como objetivo conseguir beneficios específicos para el marco comercial o intereses de política exterior
- › Explicitar estas necesidades en las Instituciones Financieras Internacionales, en las que Canadá participa. En este sentido es importante tener en cuenta las Conclusiones Finales del Comité de los DESC para Irlanda, Suecia, Francia y UK:

“El comité insta a los estados parte, como miembros de organizaciones internacionales incluyendo el FMI y el BM, a hacer todo lo posible para asegurar que las políticas y decisiones de estos organismos sean coherentes con las obligaciones de los Estados parte de esta Convención, en particular las obligaciones que se contienen en el art. 2.1, 11, 15, 22 y 23 relativos a la asistencia internacional y cooperación”.

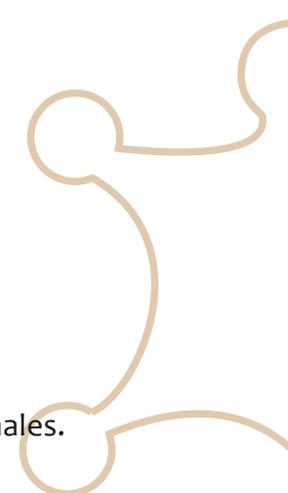
La ley canadiense señala también que los estándares de derechos humanos no solo deben ser tenidos en cuenta en **el impacto de la ayuda** al desarrollo sino también en los **procedimientos de concesión** de la ayuda.

Esto quiere decir que los **procedimientos** deben ser:

- › Transparentes.
- › Asegurar la participación:
- › Fortalecer mecanismos de rendición de cuentas.
- › Fortalecer el empoderamiento de las poblaciones.

Las **contribuciones del enfoque** al marco de cooperación serán:

- › Facilitar un marco normativo aceptado por Canadá y por otros socios internacionales.



- › Marco de rendición de cuentas y responsabilidad basado en los principios de derechos humanos .
- › Enfoque centrado en las personas, en los principios de derechos humanos y en las normas universales, más que en los intereses de los donantes.

La agencia responsable de la asistencia para el desarrollo en Canadá es la **CIDA**.

Su objetivo es apoyar el desarrollo sostenible en los países en desarrollo a fin de reducir la pobreza y contribuir a un mundo más seguro, justo y próspero. Para ello, el programa concentra su ayuda en las seis prioridades siguientes:

- › Gobernabilidad democrática.
- › Desarrollo del sector privado.
- › Salud.
- › Educación básica.
- › Igualdad entre hombres y mujeres.
- › Sostenibilidad ambiental.

Llama la atención el hecho de que los derechos humanos no aparezcan explícitamente mencionados entre estas seis prioridades, cuando, tal y como se ha visto, están recogidos en la legislación sobre ayuda al desarrollo. No se mencionan los derechos humanos ni en su misión, ni en su mandato, pero tampoco en los temas prioritarios (seguridad alimentaria, asegurar el futuro de niños/as y jóvenes, y estimular el crecimiento económico sostenible).

4.2.4. SUIZA- COSUDE, AGENCIA DE COOPERACIÓN SUIZA

Suiza tiene una ley de cooperación, denominada **Ley Federal de 19 marzo de 1976 sobre cooperación para el desarrollo y ayuda humanitaria internacional**.

A pesar de que la promoción de los derechos humanos forma parte de los objetivos estratégicos de su política de cooperación, la ley no incorpora cuestiones acerca de los derechos humanos.

El Consejo Federal (poder ejecutivo) formula regularmente sus objetivos de política exterior que son válidos para la política de desarrollo. Estos sirven de base para la estrategia en materia de política de desarrollo, las Líneas Directrices Norte Sur, 2006.

La promoción de los derechos humanos, de la democracia y de los principios del Estado de derecho es uno de los cinco objetivos prioritarios definidos en el informe de 1993 del Consejo Federal sobre la política exterior de Suiza para los años 90. Para ello se menciona expresamente que debe hacerse especial hincapié en la ayuda técnica y financiera a proyectos concretos destinados a favorecer el respeto de los derechos humanos y el diálogo político.

Esta línea de trabajo por los derechos humanos también ha sido reafirmada en el Consejo Federal sobre las relaciones Norte-Sur de Suiza para los años 90, que ya señalaba como uno de sus cuatro objetivos estratégicos en favor de los países en desarrollo: «salvaguardar y mantener la paz y la seguridad, promover los derechos humanos, la democracia y el Estado de derecho».

Con el fin de realizar el compromiso establecido en el informe de 1993, el Departamento Federal de Asuntos Exteriores (DFAE) desarrolló un “Concepto global sobre la política de

Suiza en favor de los derechos humanos como objetivo de su política exterior”.⁵⁶

Señala además que las intervenciones en favor de los principios de derechos humanos no podrán ser consideradas como injerencias en los asuntos internos de un Estado de manera que un Estado no puede invocar el principio de la no injerencia para oponerse a que la situación de los derechos humanos dentro de su territorio sea discutida en un foro internacional, o sea objeto de intervenciones de otros Estados o de la comunidad internacional en su conjunto.

Sin embargo y a pesar de que la ley y sus posteriores modificaciones no hacen referencia a los derechos humanos, la COSUDE ha adoptado el Enfoque Basado en Derechos Humanos como estrategia. Se analiza, pues, la política de cooperación suiza, tal como la desarrolla la Agencia.

La **Agencia de cooperación suiza (COSUDE)** incorpora entre sus temas prioritarios los derechos humanos, en concreto en el eje de trabajo temático “Estado de derecho y democracia”, cuyos objetivos son el Fortalecimiento del Estado al servicio de la población, democratización, políticas fiscales y económicas justas y respeto de los derechos humanos. Es importante tener en cuenta que no los incorpora como un eje estratégico, o tema específico, sino dentro de dicho eje de Estado de derecho y democracia⁵⁷.

En la presentación de este eje el trabajo señala que *“la pobreza es más que una falta de ingresos, de alimentos y de educación escolar. El temor y la impotencia, la inseguridad y la falta de derechos, la discriminación y la arbitrariedad estatal forman parte también de la condición de los más vulnerables. Para reducir la pobreza de manera sostenible y garantizar el desarrollo, es indispensable fomentar el Estado de Derecho, los derechos humanos y la justicia”*.

La COSUDE considera que la pobreza supone la falta de acceso a las necesidades fundamentales, tal y como están definidas en las convenciones internacionales y cubiertas por los compromisos de la mayor parte de los Estados, y, por tanto, es una violación de los derechos humanos. En este sentido asume que la promoción de los derechos de los más pobres y la defensa de los derechos humanos se convierte en uno de los ejes principales de la cooperación internacional.

La Agencia suiza apoya proyectos y programas de promoción de los derechos civiles y políticos, especialmente facilitando el acceso a la justicia, la democratización y la independencia de los medios de comunicación. Promueve también la igualdad de género, la integración social de las minorías, la salvaguardia de los derechos de las mujeres y de los niños y la emancipación de los grupos marginados en su lucha contra la discriminación.

Desde 1998 la COSUDE dispone de unas Directrices sobre los derechos humanos y la cooperación al desarrollo, que definen el fomento de los DD HH como medio y fin de la cooperación al desarrollo, pero es a partir del año 2006 cuando refuerza el compromiso por la defensa y garantía de los derechos humanos de los más pobres con la cooperación al desarrollo y la lucha contra la pobreza.

Al mismo tiempo se ha comprometido a estimular la integración del EBDH.

En palabras de su director, Walter Fust: *“La satisfacción de las necesidades básicas debe ser entendida como un derecho fundamental y debe relacionarse, por ello, con los correspondientes deberes. Tenemos a nuestro favor el hecho de que los derechos humanos constituyen, en nuestro mundo globalizado, un marco normativo global compartido prácticamente por todos*

⁵⁶ COSUDE (1998).

⁵⁷ COSUDE (web - sin fecha).



los Estados y, con ello, también por nuestros países contraparte⁵⁸.

La nueva política se plasma en un documento estratégico: “Política de la COSUDE en materia de derechos humanos: Hacia una vida con dignidad”⁵⁹, donde refleja tanto los desarrollos internacionales como el mayor compromiso en el fomento de los derechos humanos, la democracia y el Estado de derecho.

En este documento se establece un capítulo dedicado al **Enfoque Basado en Derechos humanos**, como la **orientación estratégica** a adoptar⁶⁰.

Se trata de un documento sencillo, de fácil lectura, y de gran claridad, donde se incluye un capítulo dedicado a la razón de incorporar los derechos humanos en el desarrollo (partiendo de los compromisos internacionales y de la Declaración del Milenio), a la defensa de los derechos humanos desde la política exterior suiza, y el EBDH.

En el marco de esta apuesta por los derechos humanos, además de promover y protegerlos a través de la formulación de políticas y programas, ha contribuido a una mayor sensibilización acerca de los problemas relacionados con los derechos humanos en distintos espacios internacionales, promocionando un enfoque basado en los derechos.

A partir de esto, propone como objetivos de su política de cooperación para el desarrollo:

- › Integrar los derechos humanos en su concepción multidimensional de la eliminación de la pobreza
- › Promover la dignidad humana de los más empobrecidos y vulnerables
- › Empoderamiento de aquellos excluidos del poder
- › Reforzar la responsabilidad de los actores estatales
- › Apoyarse en tratados relativos a los derechos humanos de carácter vinculante y a los mecanismos adoptados por los países donantes y contrapartes

En este documento se compromete a adoptar un EBDH, que a su vez, implica retomar las normas definidas en el marco jurídico de los derechos humanos, integrar los principios de los derechos humanos en sus políticas y programas, y empoderar a los titulares de derechos y de obligaciones.

Se señala que los **principios de derechos humanos** se integrarán en el diseño, implementación y monitoreo de sus políticas, programas y proyectos de desarrollo a nivel bilateral y multilateral, y en concreto:

Equidad y no discriminación

Se señala que “las políticas, los programas y prácticas no reforzarán consciente o inconscientemente, las desigualdades sociales, políticas o económicas. Apuntarán deliberadamente a promover la equidad y la no discriminación”.

Participación y empoderamiento

Se perseguirá el “empoderamiento de las poblaciones para que puedan participar activamente en las decisiones que afectan a sus vidas y fortalecer la capacidad de las instituciones estatales”.

58 Schäppi, E. (2006). P. 2.

59 COSUDE (2006).

60 Ibid. Págs. 12-15.

Responsabilización y Estado de derecho

La participación y empoderamiento de los titulares de derechos deben ir a la par de la responsabilización de los poderes públicos en materia de respeto, protección y puesta en práctica de los derechos humanos. Se reforzarán los mecanismos de responsabilización, y rendición de cuentas.

Indivisibilidad y universalidad

Se manifiesta que “aunque la formulación de políticas públicas requiere el establecimiento de prioridades, la COSUDE intervendrá en procesos de desarrollo velando por no causar ningún daño a los derechos humanos y haciendo énfasis en que un derecho no podrá realizarse a costa de otro derecho”.

Asimismo y dado que en la definición de los derechos humanos puede haber un margen de interpretación según el contexto, adoptará estrategias de respeto a la identidad y diversidad cultural.

Siguiendo las líneas y la terminología del EBDH la COSUDE señala que en todas sus actividades de cooperación para el desarrollo empoderará a los titulares de derechos para que los hagan efectivos y reforzará a los titulares de obligaciones para que puedan cumplir con estas.

Para lograr la incorporación del EBDH, se establecen dos **dimensiones**:

- › Enfoque sectorial de promoción de la gobernabilidad. Se coordina con la División Política V.
- › Enfoque transversal, mediante la integración de los derechos humanos en el diseño, implementación y monitoreo de las políticas generales y sectoriales, estrategias de país y de cada proyecto o programa.

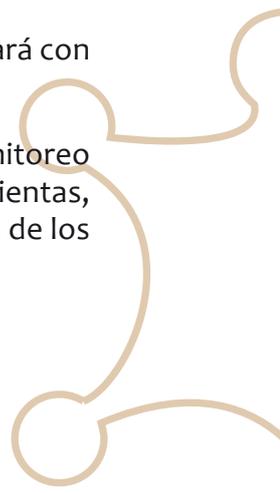
El EBDH se adopta por tanto en tres distintos campos:

Normativo	Analítico	Operativo
<p>Apoyo en el marco jurídico de los derechos humanos y sus principios.</p> <p>Consideración en las visiones, metas, objetivos y resultados de las políticas y programas.</p>	<p>Contemplar los derechos humanos y su monitoreo en todos los análisis.</p> <p>Se abordarán explícitamente en el análisis de contexto y en el impacto.</p> <p>Se atenderá a los análisis de los organismos de monitoreo de los DD HH.</p>	<p>EBDH como guía:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Lucha contra la discriminación, exclusión y abuso de poder. • Empoderamiento de titulares de derechos y obligaciones. • Responsabilización y fortalecimiento de actores. • Objetivos mensurables a partir de las normas de DD HH.

La COSUDE también cooperará con contrapartes, organismos multilaterales, y reforzará las capacidades de la sociedad civil en Suiza y en los países contrapartes.

Señala también que en las relaciones de “partenariado” con el sector privado se contará con la responsabilidad de las contrapartes en materia de DD HH.

En el campo del funcionamiento interno, se compromete en la implementación y monitoreo de la integración de los derechos humanos a través de instrumentos y herramientas, estrategia de comunicación, desarrollo de sinergias y fortalecimiento de capacidades de los equipos propios.



4.2.5 ALEMANIA –GIZ, AGENCIA DE COOPERACIÓN TÉCNICA ALEMANA

El marco jurídico en que se desenvuelve la política alemana de cooperación al desarrollo está constituido no sólo por los tratados internacionales ratificados, sino también por las Observaciones Generales de los tratados, las Recomendaciones de Relatores Especiales y otros procedimientos en el Sistema de las Naciones Unidas.

Sobre el plano nacional la Cooperación alemana no cuenta con normativa legal referente a su política de cooperación en la que se incluya el tema del EBDH. En lugar de una Ley ad hoc el Parlamento (*Bundestag*) vota cada año el programa de Cooperación sobre una propuesta del Comité de Cooperación Económica y Desarrollo. Tienen también obligada intervención las Comisiones de Asuntos Exteriores, de Finanzas, y de Derechos Humanos y Ayuda Humanitaria. Aparte de este voto anual, existen planes estratégicos de Cooperación, el último de los cuales cubría el trienio 2008 - 2010. En cuanto al EBDH Alemania lo ha adoptado en sus documentos estratégicos y en la práctica de su cooperación para el desarrollo.

En cuanto a su estructura institucional, *Alemania acaba de realizar cambios importantes*. Poseía una compleja red de instituciones públicas activas para la cooperación internacional. En primer lugar, el “*Ministerio Federal para la Cooperación Económica y el Desarrollo*” (BMZ); y, dependiendo de este, varias organizaciones públicas especializadas:

- › Sociedad Alemana para la Cooperación Internacional (GIZ).
- › Sociedad Alemana para la Cooperación Técnica (GTZ).
- › Servicio Alemán para el Desarrollo (DED).
- › Sociedad para la Formación Permanente y Desarrollo (Inwent).
- › Banco de Reconstrucción y Desarrollo (KfW), este dependiente del Ministerio de Finanzas.

GIZ tenía un carácter más genérico. El protagonismo más importante residía en la cooperación técnica, por consiguiente en la GTZ. Sin embargo, a la hora de encontrar los fondos para proyectos concretos los beneficiarios debían cursar solicitudes paralelas e independientes, a la GTZ para el contenido y al KfW para la financiación. Esta obligada complejidad institucional de toda la gestión ha sido criticada y ya el último Ministerio socialdemócrata en el Gobierno de la “Gran Coalición” intentó simplificarla sin éxito⁶¹.

La aludida reforma ha consistido en que el actual Ministerio de Cooperación (gestionado por el Partido Liberal en la actual coalición) ha operado una profunda reorganización institucional a partir del 1 de enero de 2011. La GIZ absorbe lo que era la GTZ, más Inwent, más el DED, que como entidades separadas han sido suprimidas⁶². Queda por ver cómo se consigue esta integración de funciones y de personal adaptado a trayectorias distintas, y, además, cómo la nueva GIZ se coordinará con el Banco de Desarrollo (KfW), que sigue dependiendo del Ministerio de Finanzas, ocupado por la democracia cristiana.

La institucionalización del **Enfoque basado en derechos humanos** en la política alemana de Cooperación Internacional para el Desarrollo se ha fortalecido paulatinamente, y hasta hoy la antigua GTZ ya menciona el EBDH en la mayor parte de sus documentos. Véase un planteamiento de principio:

61 En una entrevista reciente el Director de Oxfam en Alemania, Paul Bendix, lamentaba esta complejidad. añadida al hecho de que en Alemania existe una treintena de instituciones de ayuda al desarrollo. Vid. Fuchs, F. (2010). En efecto, a las entidades dependientes de la estructura federal se suman, por una parte los 16 Estados federados, diversos municipios con estrategias autónomas de cooperación, y, por otra parte, fundaciones y otras entidades que colaboran con el Ministerio: Iglesias alemanas (que son corporaciones de derecho público), fundaciones de los partidos políticos, etc..

62 Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH es „la“ agencia alemana de Cooperación Internacional desde el 1 de enero de 2011. La Deutscher Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) se especializaba en la cooperación técnica. El Deutscher Entwicklungsdienst (DED), era el servicio alemán para el Desarrollo. Y la Inwent - Internationale Weiterbildung und Entwicklung se ocupaba de perfeccionamiento profesional y desarrollo. Ahora la GIZ absorbe lo que eran las otras tres .

“El catálogo actualizado de criterios referentes al respeto, protección y realización de los derechos humanos desempeña un papel crucial cuando se formulan las estrategias de acción y se diseñan los instrumentos con los países contrapartes. Sobre esta base tomamos en cuenta los estándares y principios de los derechos humanos al definir nuestras áreas prioritarias y los integramos en nuestras estrategias sectoriales, regionales y de país, y en la de asistencia conjunta”⁶³.

La política alemana de Cooperación para el Desarrollo ha reflejado el EBDH en los siguientes términos:

- › Apoyar la implementación del EBDH como un asunto crucial en las intervenciones alemanas de cooperación para el desarrollo.
- › Promover la elaboración de instrumentos, guías de trabajo, relatos de buenas prácticas⁶⁴ que faciliten y sistematicen la implementación del EBDH en el campo operativo.
- › Apoyar la implementación del EBDH en asociación con los países contrapartes. En este sentido, el gobierno alemán está trabajando con contrapartes gubernamentales de los países en desarrollo para impulsar mecanismos de monitorización y reclamación de derechos humanos como los Ombudsmen o Defensores del Pueblo, así como acciones de formación sobre el tema.
- › Promover la formación en el EBDH en nuestra propia organización.
- › Colaborar con el Instituto Alemán de Derechos Humanos⁶⁵.
- › Reconocer una relación estrecha entre derechos humanos, pobreza, género, gobernanza.

Por otro lado, se llevan a cabo estudios de impacto de las políticas de cooperación sobre los derechos humanos. La serie de publicaciones sobre el EBDH y también sobre su aplicación práctica en diversos países y proyectos forma un conjunto de documentación muy valiosa, también para otros países. Por lo demás, esa serie de experiencias analizadas y evaluadas demuestra que el EBDH no se asume de modo puramente retórico, sino que está calando en la práctica de la cooperación. Temas como la formación de asesores, los indicadores, la relación con los diversos grupos sociales, la negociación de políticas fiscales igualitarias en los países receptores, la formación de los titulares de derechos para administrar económicamente los proyectos, todo esto apoyado en análisis de casos de todos los Continentes prueba que el EBDH se ha estado implantando en la orientación de todos los programas.

En el año 2009, la GTZ publicó un documento específico sobre el EBDH, con el título “El EBDH en la cooperación para el desarrollo alemana”⁶⁶ En este manual establece las implicaciones de incorporar el EBDH en la cooperación para el desarrollo, y expresamente señala que todas las agencias de desarrollo alemanas deben incorporarlo en todos los sectores y niveles de intervención. Se fundamenta en la ratificación de la República Federal de Alemania y de los países socios de la mayoría de los tratados de derechos humanos y cómo esto les obliga a su implementación. Asimismo recuerda el vínculo que existe entre derechos humanos y desarrollo, tal y como se manifestó en la Declaración de Objetivos de Desarrollo del Milenio, en el año 2000.

Este documento establece que el EBDH contribuye a unos resultados más equitativos y sostenibles para el desarrollo. Vincula los esfuerzos del desarrollo en todas las áreas de

63 Federal Ministry for Economic Cooperation and Development (2008), p.14.

64 GTZ (2010).

65 El Instituto Alemán de Derechos Humanos fue creado en 2001 a iniciativa del Congreso Federal de diputados de Alemania (Bundestag) como Institución Nacional Independiente de Derechos Humanos, de acuerdo con los Principios de París. Dotado de personal especializado desempeña también funciones de “think tank” del Estado Federal en materia de derechos humanos. En lo referente a la Cooperación para el Desarrollo este Instituto actúa establemente en estrecha colaboración con el Ministerio Federal y la antigua GTZ en proyectos de investigación y asesoramiento, cursos, congresos y publicaciones. Vid. folleto de presentación y contacto: German Institute for Human Rights (2011).

66 GTZ, 2009.

trabajo a los estándares de derechos humanos que son vinculantes. Otorga legitimidad a todas aquellas acciones de desarrollo a favor de la reducción de la pobreza y de la igualdad y fortalece un mayor nivel de diálogo político. Manifiesta asimismo que este enfoque contribuye a mejorar la eficacia de la ayuda ya que provee de una plataforma o consenso de objetivos y normas compartidos por la comunidad de donantes y países socios y al mismo tiempo, contribuye a la construcción de procesos de desarrollo.

El EBDH, añade, facilita herramientas para entender y poder afrontar las raíces multidimensionales de la pobreza y el conflicto, incluida la discriminación, la pobreza, la falta de participación política y la falta de acceso a servicios básicos. Asegura que el desarrollo se dirige a los grupos más vulnerables poniendo el énfasis en la promoción de los derechos de las mujeres y grupos marginados, incluyendo niños y niñas, minorías étnicas, migrantes y personas con discapacidad. Complementa y refuerza otras agendas de desarrollo, como son la reducción de la pobreza, la igualdad de género, la prevención de crisis, buen gobierno y desarrollo sostenible.

Siguiendo las características del EBDH, establece la necesidad de trabajar con titulares de derechos y obligaciones y, en este sentido, señala la necesidad de llevar a cabo acciones que incluyan el apoyo a las instituciones gubernamentales, con el fin de:

- › Crear las condiciones necesarias para la participación de todos los titulares en los procesos relevantes a nivel micro, meso y macro
- › Establecer mecanismos de queja y restitución que vayan desde comités de observación en el ámbito de la salud, que se creen en clínicas locales a aquellos que permitan medir las mejoras y los avances en la independencia y eficacia de los órganos de justicia
- › Analizar la situación de los derechos humanos y discriminación y hacerse eco de los estándares de derechos humanos en el acceso a servicios y asignación de recursos presupuestarios.

Por el lado de las demandas, señala que es necesario apoyar a los titulares de derechos para poder reclamarlos y verlos realizados, y en este sentido, establece algunas acciones:

- › Facilitar a individuos y grupos reclamar sus derechos en procesos de litigación ante los tribunales
- › Apoyar a la sociedad civil en el monitoreo de políticas públicas, presupuestos y servicios.
- › Desarrollar capacidades organizativas para que los grupos tengan más recursos para la movilización, recogida de información y campañas de advocacy.

El EBDH implica que el marco internacional de los derechos humanos debe guiar todas las intervenciones. En este sentido, establece que además de los nueve tratados principales, también deben tenerse en cuenta otros tratados regionales como la Convención Europea de Derechos Humanos de 1950, la Convención americana de Derechos Humanos, de 1969, y la Carta Africana de Derechos Humanos de 1981, así como otros instrumentos internacionales como las convenciones de la OIT.

Además (y de manera similar a otros países, como se ha visto al analizar la ley de Canadá) señala que deben tenerse en cuenta:

- › Comentarios generales de los órganos de tratados de las Naciones Unidas.
- › Sistemas de información de monitoreo sobre derechos humanos
- › Informes de expertos independientes de Naciones Unidas
- › Información estadística desarrollada por la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos humanos.

- › Jurisprudencia en respuesta a quejas individuales ante los órganos de los tratados, y órganos judiciales
- › Otras guías, herramientas o documentos elaborados por agencias de Naciones Unidas

Asimismo el EBDH implica la importancia tanto de los procesos como de los resultados. En este sentido establece y desarrolla los **principios** que deben guiar todos los procesos de desarrollo:

- › **No discriminación e igualdad**
- › **Participación y empoderamiento**
- › **Accountability y transparencia.** En este sentido, el EBDH implica apoyar mecanismos de rendición de cuentas formales e informales como son revisiones judiciales de actos ejecutivos y omisiones, restituciones, litigios públicos, procesos administrativos dirigidos a facilitar las quejas sobre servicios públicos, comités políticos y parlamentarios, consejos electos sobre salud y educación, o auditorías sociales, y procedimientos públicos para facilitar la participación de la sociedad civil...

Recientemente en mayo de 2011, el Ministerio para la Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ) publicó su política en materia de derechos humanos que enfatiza el papel estratégico de estos, estableciendo que son los principios conductores y el asunto transversal de toda la cooperación para el desarrollo alemana.

En este sentido el BMZ ha solicitado al GIZ la implementación del proyecto denominado “Realización de los derechos humanos en la cooperación para el desarrollo”, que ofrece apoyo tanto al BMZ como a todas las agencias en orden a fortalecer los derechos humanos en todos los ámbitos de actuación.

Este proyecto se desarrolla conjuntamente con el Instituto Alemán para los Derechos Humanos (DIMR).

Sin embargo, cuál vaya a ser el compromiso de Alemania con el EBDH una vez que se consolide el actual cambio de las estructuras gubernamentales de cooperación no es cosa fácil de predecir.

En principio habría que pensar que el cambio organizativo no tiene por qué arrastrar una nueva estrategia y otra política. Sin embargo, las líneas que promueve el nuevo Ministerio, están prometiendo un giro significativo en la dirección de convertir la cooperación en algo más útil financieramente para Alemania, vinculado sin duda a la exportación y otros intereses empresariales. Las mismas empresas podrían ser agentes de proyectos de cooperación, lo que inquieta en ambientes identificados con el EBDH y en general con las anteriores líneas de la cooperación alemana. Diversos medios de comunicación son portavoces de estas inquietudes. Alguno de ellos llega hasta titular: “Más empresas alemanas: es la idea [del Ministerio] sobre la ayuda al desarrollo”⁶⁷. Y el propio ministro pronuncia conferencias en sedes universitarias o de grandes empresas repitiendo el slogan “Nueva política de desarrollo: buena ocasión para empresarios”⁶⁸.

Por otra parte en la oposición interna preocupa una supuesta difuminación creciente de la distinción entre la cooperación civil y la militar

Una tercera variación de las orientaciones parece que consiste en incrementar fuertemente la acción bilateral –sin duda más adaptada al fomento de los intereses económicos alemanes– en detrimento de las cuantiosas aportaciones a la ayuda multilateral, que Alemania ha desarrollado ampliamente en los últimos años.

67 Kauffmann, L. (2011).

68 Morlok, P. (2011)



De hecho, en paralelo con los citados documentos del BMZ se están editando, especialmente a partir del cambio organizativo de 2011 documentos que incluyen enfoques de incorporación del comercio para el desarrollo, de la mayor participación del sector privado, contando con la rentabilidad de la acción⁶⁹. Tal visión utilitaria no solo atrae ya censuras, sino que conduce a un refuerzo de los proyectos nacionales (bilaterales) a costa de los crecientes compromisos que en Alemania venía asumiendo en programas multilaterales de Cooperación⁷⁰.

Quedan abiertas, pues, estas y otras cuestiones, que autorizan a preguntarse si la realidad de la aplicación alemana del EBDH continuará en los mismos términos de lo que ha sido su política hasta hoy.

4.2.6 DINAMARCA –DANIDA, AGENCIA DANESA PARA LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL Y EL DESARROLLO

Dinamarca cuenta con una **Ley de Cooperación para el Desarrollo, de 10 de julio de 1998**, que ha recibido alguna modificación del año 2002.

En la ley establece que el objetivo de la asistencia oficial danesa para el desarrollo es apoyar y promover el crecimiento económico, contribuyendo al progreso económico y social y a la independencia política de acuerdo con las metas y principios derivados de la Carta fundacional de las Naciones Unidas y promoviendo el entendimiento mutuo y la solidaridad a través de la cooperación cultural.

El Ministerio danés de Cooperación para el Desarrollo presenta un plan presupuestario al Parlamento con los gastos que se destinarán a la cooperación durante un periodo de cinco años. Este plan debe contar con los aportes de la cooperación directa con los países en desarrollo y de la cooperación indirecta a través de las ONG.

El resto de aspectos recogidos en la ley se refieren sobre todo a las asistencias técnicas y financieras, organización y requisitos internos, pero no detallan sectores de intervención ni estrategias o principios. Estos son desarrollados en otros documentos distintos de la ley.

La *Estrategia de Dinamarca sobre Cooperación para el Desarrollo*⁷¹ ha sido publicada en 2010.

En 2009 se desarrollaron otras estrategias sobre derechos humanos y democracia, cuyo propósito era el de instaurar un “enfoque basado en valores”.

Aunque no se cita el enfoque basado en derechos humanos expresamente, estos constituyen un eje del trabajo, junto al crecimiento y empleo, libertad, equidad de género, estabilidad y medio ambiente. Además, se reconoce que los derechos humanos y las normas internacionales que los recogen son el fundamento de la política de cooperación danesa.

Las líneas de trabajo del gobierno relacionadas con los derechos humanos son:

- › Fortalecer la cooperación internacional para promover la libertad, los derechos humanos, la democracia y el buen gobierno en contra de la corrupción.
- › Priorizar el respeto a la libertad y los derechos individuales, así como la democracia en los países en vías de desarrollo.

69 “La cooperación para el desarrollo beneficia no solo a los países receptores sino también a los donantes. Esto es particularmente importante en Alemania, como un país exportador. La cooperación crea 140,000 empleos en el país. Cada euro que se invierte en desarrollo implica una exportación de 1,8 euros. Además las políticas de desarrollo contribuyen a aumentar la estabilidad y la paz a nivel mundial. Por eso la política de cooperación queda imbuida a la vez de nuestros valores y de nuestros intereses”. Vid. BMZ Federal Ministry for Economic Cooperation and Development (2011a), p. 2.

70 Véanse superpuestas ambas críticas en Nüsse, A. (2010).

71 Ministry of Foreign Affairs of Denmark (2010).

- › Fortalecer esfuerzos para desarrollar sociedades libres y democráticas, basadas en el respeto a la ley, igualdad de derechos, procesos políticos abiertos, participación pública y sector público responsable y eficiente.
- › Apoyar sociedades independientes y abiertas, trabajando por la promoción de los derechos humanos y la democracia.
- › Combatir toda forma de corrupción a cualquier nivel dentro del estado.

Gobernanza es un área prioritaria en muchos de los países en los que interviene Dinamarca. Los Derechos humanos y Democracia son una sub-categoría dentro de Gobernanza.

La promoción de la democracia y los derechos humanos es un objetivo en sí mismo y también es una plasmación del objetivo general de reducción de la pobreza, donde cruza todos los sectores y cualquier otra forma de ayuda al desarrollo.

Los principios del EBDH que más destaca la cooperación danesa son:

- › **Imperio de la ley:** Significa que cualquier persona, organización, institución o estado están sometidos a las leyes que se aprueban legítimamente y son coherentes con la legislación internacional de derechos humanos.
- › **Equidad y no-discriminación:** Son principios clave para la democracia. Aseguran que cada uno es capaz de participar en la sociedad con equidad –incluyendo grupos que a menudo están discriminados (mujeres, indígenas y pobres).
- › **Responsabilidad:** Existe entre los estados y los ciudadanos. Implica que los gobiernos responden a las necesidades y respetan los derechos de la gente cuando ejercen el poder. Además, supone que los ciudadanos tienen voz en la toma de decisiones y que pueden controlar al gobierno en lo que se refiere a sus acciones y políticas.
- › **Legitimidad:** el gobierno tiene legitimidad desde el momento en que es elegido democráticamente, es capaz de garantizar seguridad y respeto a la ley, y asegura acceso equitativo a la justicia, además de proveer servicios públicos básicos –como salud y educación.
- › **Transparencia:** se refiere a la libre circulación de información entre la gente y el estado para asegurar que se toman decisiones bien informadas para responder a las necesidades de los ciudadanos. Además, el gobierno ha de asegurar que los individuos, sociedad civil y otros actores no estatales tienen acceso a la información que necesitan para tomar las decisiones que les afectan y para controlar la acción del gobierno.

El enfoque también se define a través de las siguientes prioridades estratégicas:

- › Promover los procesos políticos democráticos.
- › Fortalecer la participación.
- › Construir sociedades basadas en la justicia y el imperio de la ley.
- › Fortalecer los sistemas de protección de derechos humanos.
- › Empoderamiento y acceso a la justicia para los más pobres y marginados.

La *Ley de Cooperación Danesa*, como se ha dicho, tampoco recoge el enfoque basado en derechos humanos, ni hace referencias explícitas al tema de los derechos.

Pero el *Instituto Danés de Derechos Humanos*⁷² sí ha trabajado el tema en profundidad, y ha preparado manuales muy didácticos sobre el enfoque basado en derechos humanos y los indicadores relacionados con ellos. *La Agencia Danesa de Cooperación trabaja en coordinación con este Instituto.*

⁷² The Danish Institute for Human Rights (web 2011).

4.2.7 NORUEGA- NORAD, AGENCIA NORUEGA DE COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO

La política de cooperación para el desarrollo y la política exterior de Noruega están integradas por completo en el Ministerio de Asuntos Exteriores, que tiene la responsabilidad en la definición de políticas y en su desarrollo e implementación.

La Agencia noruega es un órgano técnico que rinde cuentas ante el Ministerio de Asuntos Exteriores. El objetivo de la cooperación noruega para el desarrollo es contribuir a la mejora de las condiciones económicas, sociales y políticas de los países en desarrollo con particular énfasis en la lucha contra la pobreza. El Parlamento noruego ha establecido la promoción de los derechos humanos como una de las áreas a fortalecer. La prioridad se establece en torno a los derechos de las mujeres, infancia, personas con discapacidad y población indígena. El Plan de Acción del Gobierno sobre Derechos Humanos, elaborado en diciembre de 1999, establece que la *“paz, la democracia y el respeto a los derechos humanos son condiciones fundamentales para el desarrollo sostenible. Por tanto, estos componentes deben acompañar a la cooperación para el desarrollo tanto a nivel global como en cada país socio”*. La estrategia de la NORAD 2000-2005 señala que *“los derechos humanos son componentes esenciales de la cooperación para el desarrollo, y los tratados de derechos humanos deben servir de común denominador para el diálogo entre Noruega y los países socios”*. En este sentido, estos dos documentos introducen el EBDH⁷³.

Para poner en práctica esta política, se presta especial interés al dialogo político con países socios, con el objetivo de poder consolidar un marco legal que se pueda desarrollar en las reformas de la legislación a nivel local, así como con la adhesión a los tratados internacionales. Se presta un apoyo especial a todas aquellas iniciativas que promueven los derechos humanos, como las instituciones de *ombudsman*, sistemas judiciales independientes, medios de comunicación libres, elecciones democráticas, etc. También se hacen esfuerzos por integrar o transversalizar los derechos humanos en otras áreas.

Los principales documentos estratégicos son:

- › El libro Blanco no. 35 (2003/04).
- › El Libro Blanco no. 13 (2008-2009).
- › Plan de Acción del gobierno sobre Derechos Humanos, 1999.
- › Estrategia de la NORAD 2000-2005.

La agencia noruega de Cooperación para el Desarrollo, NORAD, aunque explícitamente no utiliza mucho el término de Enfoque Basado en Derechos, en la práctica incorpora todos sus componentes. Así en el Manual sobre Derechos Humanos (*Human Rights Assessment Tool*) incluye los principios del EBDH:

Responsabilidad y rendición de cuentas: énfasis en las obligaciones de los estados, referentes a Derechos Humanos –establecidas en cualquier tratado internacional ratificado, con especial énfasis en la equidad y no discriminación.

Participación y empoderamiento: Especial interés en los derechos y libertades de la población en términos de sensibilización y empoderamiento. Participación de la gente en la toma de decisiones nacional y local. Y ello, asegurando que el derecho de acceso a la información y la libertad de expresión están garantizados, que la gente tendrá la oportunidad de ser escuchada y que sus reclamaciones son gestionadas de forma democrática. Se trata de que la gente pueda participar en las decisiones públicas.

Asimismo, en un documento de evaluación de programas de 2008 la agencia noruega

73 NORAD (2001).

alude al enfoque basado en derechos humanos como *contraposición a la “mera prestación de servicios”*. La misma idea se repite en una publicación reciente que resulta también interesante para analizar cómo NORAD integra el EBDH (Principios del apoyo de NORAD a la sociedad civil en el Sur)⁷⁴.

En este sentido, señala este manual que *“La aplicación del EBDH en el desarrollo incluye poner a los derechos humanos en la base de la identificación y definición de las metas del desarrollo y la reducción de la pobreza”*.

Considera que en las sociedades en las que se necesite un *cambio significativo en las relaciones de poder*, es esencial que el trabajo se base en *normas internacionales de derechos humanos*, asegurando el acceso a los recursos básicos como el agua o la tierra, y a los servicios sociales como salud y educación, *“Cualquier actor es responsable de que la lucha contra la pobreza se haga sin promover la violencia ni contribuir a prolongar conflictos violentos”*

Establece que lo más habitual es que el trabajo basado en derechos humanos y las tareas de incidencia tendrán lugar en países donde las necesidades básicas de la población ya están cubiertas, pero en los que gobiernos débiles representan un obstáculo para el desarrollo. *“En cualquier circunstancia las intervenciones deben cubrir algo más que la mera provisión de servicios, y deben explotar las oportunidades de multiplicar los efectos del fortalecimiento de capacidades. La experiencia demuestra en casi todos los casos que la gente en situación de vulnerabilidad y pobreza se beneficia más de una combinación de servicios públicos y privados. Las relaciones de poder entre los sexos (y sus consecuencias hasta el ámbito doméstico) necesitan ser incluidas, de forma que los derechos humanos y la equidad de género se hagan presentes en todo el trabajo por el desarrollo”*⁷⁵.

Por otro lado, como ya se ha dicho, Noruega forma parte del núcleo central de países del ya citado “grupo nórdico”, (“Nordic Plus” o “Nordic+”) que es un sugestivo proyecto de coordinación, y de cooperación delegada, entre países donantes, reconocido en el marco del CAD de la OCDE. El grupo tomó forma en una iniciativa de “armonización en la práctica” en Zambia, 2003⁷⁶.

4.2.8 HOLANDA - NOVIB, AGENCIA HOLANDESA PARA LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL AL DESARROLLO

El Ministerio de Asuntos Exteriores holandés es el principal órgano del Estado de los Países Bajos con competencias en materia de Cooperación para el Desarrollo.

El objetivo de su política de cooperación es contribuir a la reducción de la pobreza de forma sostenible. Se centra en la gobernanza, con énfasis en los derechos humanos y un clima de generación de empleo e ingresos.

No existe legislación sobre el tema, pero sí se dispone de documentos estratégicos, como el de 2007, *“Nuestra preocupación común”*.⁷⁷

Además, existen otros: *Intereses mutuos, mutuas responsabilidades, la cooperación en ruta*

74 NORAD (2009) Pág. 7.

75 Íbid.

76 **Nordic+** es un grupo de países donantes que se consideran *“likeminded”*, o que poseen parecidas visiones sobre la cooperación al desarrollo (Noruega, Suecia, Finlandia, Reino Unido, Irlanda, Holanda y Dinamarca). Se reúnen, a nivel de Directores Generales (y en algún caso de Ministros), dos veces al año (juntamente también con Islandia). El Grupo establece un plan conjunto de acción (*“Joint Action Plan”*) orientado a la armonización y alineamiento convergente, estableciendo sub-grupos sobre determinados temas, sectores o países. En estos está abierto a la integración de otros donantes que lo deseen (a veces Alemania o Canadá). Establecen también acuerdos de financiación conjunta (lo que incluye a Canadá). Como se ve, Nordic+ a veces acuerda trabajar conjuntamente, en un país o programa concreto, con otro u otros no pertenecientes al Grupo. Una buena idea de las ventajas del Grupo Nórdico, y al tiempo de las dificultades que ha de superar en su funcionamiento se encuentra en NORAD (2006).

77 *“Our common concern”*. Vid. Netherland’s Government (2007)..

hacia 2015, de 2003; Ministerio Holandés de Asuntos Exteriores (2001) *Memorandum on Human Rights Policy*. Human Rights and Peace Building Department. The Hague. Por otro lado, existen diversos documentos presentados al Parlamento sobre asuntos específicos

El país no aplica un EBDH explícito. Tiene una estrategia en derechos humanos donde los principios –que coinciden con los del EBDH- que se tienen en cuenta son:

- › **No discriminación**, que reafirma el principio de que todos somos iguales en términos de derechos y dignidad y que asegura iguales derechos para hombres y mujeres, y evita tradiciones culturales y religiosas que se usen como pretexto para no respetar ciertos derechos.
- › **Indivisibilidad de los derechos**, que se centra en la necesidad de reforzar sistemas nacionales de protección que aseguren que los gobiernos cumplen su deber de respetar, proteger y realizar los derechos humanos. No sólo los civiles y políticos, sino también los económicos, sociales y culturales. También incluye la importancia de la transparencia y acceso a mecanismos de reclamación de derechos, que estaría vinculado al principio de responsabilidad del EBDH.
- › **Participación**. No se hace alusión expresa a este principio. La estrategia alude a la libertad de expresión que permita el derecho a la información y facilite el control de los gobiernos.
- › **Rendición de cuentas**: Holanda utiliza diversas medidas para mejorar la rendición de cuentas con países socios. Una de ellas es la provisión de información y el respeto a lo pactado en relación a los programas alineados con estrategias de asistencia conjuntas (como en el caso de Uganda y Zambia).

Además, Holanda mantiene consultas regulares con los donantes de la Unión Europea y con las autoridades nacionales para discutir la rendición de cuentas mutua cuando ostenta la presidencia de la Unión Europea. Otro sistema de rendición de cuentas consiste en la transformación de los presupuestos generales en apoyo orientado a resultados, lo que permite el apoyo financiero en una marco plurianual.

4.2.9 AUSTRALIA - AUSAID, AGENCIA AUSTRALIANA PARA EL DESARROLLO INTERNACIONAL

La agencia australiana de desarrollo no adopta un enfoque basado en derechos propiamente dicho.

No obstante, la posición del gobierno considera los derechos humanos inseparables de su política exterior, fundamentalmente porque los derechos humanos son asunto que concierne a toda la población y porque la promoción y protección de éstos constituye un asunto de interés tanto económico como de seguridad.

El desarrollo y los derechos humanos son interdependientes. Para un desarrollo sostenible es necesario que las personas de países en desarrollo tengan asegurado un acceso a los recursos para la satisfacción de sus necesidades básicas, tanto económicas, sociales, culturales, como civiles o políticas.

Para Ausaid los programas de ayuda deben maximizar los beneficios de los derechos humanos en todas sus actividades de desarrollo.

A nivel estratégico establece que el objetivo último de sus programas de ayuda al desarrollo debe contribuir a la realización de los derechos humanos. Para ello existen el Fondo para los Derechos Humanos y el Centro de Instituciones democráticas.

Esta prioridad también se refleja en el énfasis que la Ausaid da a la buena gobernanza (*good governance*). Entiende que esta es necesaria para fortalecer en los países las condiciones necesarias para la realización de los derechos civiles y políticos. Se pretende también que sea el camino para lograr el desarrollo sostenible asegurando una rendición de cuentas, efectividad de la gestión de los recursos y servicios.

El marco de trabajo en derechos humanos se plasma en 6 estrategias:

- › Los derechos humanos constituyen una prioridad para el gobierno (en general, sin establecer distintos rangos entre los derechos)
- › Llevar a cabo actividades que se dirigen a derechos económicos, sociales, culturales, civiles y políticos, enfocándose a crear capacidades en las instituciones para la promoción y protección de derechos
- › Énfasis en la práctica, que se construye sobre el diálogo de derechos humanos
- › Las actividades se llevarán a cabo en procesos de consulta y cooperación con otros socios locales e iniciativas de derechos humanos.
- › Prestar especial atención con relación a las sanciones en la ayuda exterior asociadas a los derechos humanos
- › Coordinarse con otras instituciones de derechos humanos

A nivel más concreto, sus estrategias tienen como base:

- › Aumentar la sensibilización y la capacitación para cumplir las obligaciones de derechos humanos a través de la educación, capacitación, y establecimiento de instituciones de derechos humanos.
- › Proteger, y promover los derechos civiles y políticos de la población más vulnerable, especialmente mujeres y niños.
- › Promover la participación y representación popular.
- › Facilitar elecciones libres y justas.
- › Fortalecer el papel de la ley y los sistemas legales.
- › Apoyar unos medios de comunicación libres, y promover el acceso comunitario a ellos.

A pesar de que tiene una apuesta muy clara por los derechos humanos, como se ha señalado, no incorpora el EBDH, debido entre otras cosas a que⁷⁸:

- › considera que no hay claridad ni acuerdo sobre el término.
- › el gobierno considera los derechos indivisibles y con la misma prioridad.
- › el enfoque no tiene en cuenta el papel y responsabilidad de los países en desarrollo de cara a la realización de los derechos.
- › entiende que el enfoque predetermina y limita los mecanismos de distribución de la ayuda.

En este sentido, es interesante reseñar cómo el último informe del experto independiente de Naciones Unidas para los derechos humanos y la deuda externa⁷⁹ a partir de una visita a Australia en el mes de febrero de 2011, señala expresamente la necesidad de que este país adopte el Enfoque basado en derechos humanos en su política internacional, de desarrollo y lucha contra la pobreza⁸⁰.

78 OHCHR Asia Pacific Human Rights Roundtable n° 1 “ A rights-based approach to development”, october 2002, Background paper

79 En la actualidad este cargo es desempeñado por Cephass Lumina, abogado de la Corte Suprema de Zambia con gran experiencia en asuntos de derechos humanos.

80 United Nations (2011). Informe del Experto independiente sobre las consecuencias de la deuda externa y las obligaciones financieras

Esto permitirá aumentar la eficacia de los programas de la Ausaid y al mismo tiempo, contribuirá a conseguir resultados más sostenibles.

Este informe pone de manifiesto cómo aunque varios de los programas de la agencia austriaca promueven los derechos humanos, no se ha adoptado una política específica que incorpore el EBDH en todos sus programas.

Señala además que la actual revisión de la eficacia de la ayuda es una oportunidad única para asegurar que los derechos humanos se consolidan como el objetivo del trabajo en desarrollo de este país. Todos los programas de ayuda deben garantizar el acceso a unos niveles óptimos de vida, libres de discriminación, y con participación, transparencia y rendición de cuentas en todas las esferas de lo público. Además, añade, es importante que todos los programas dediquen más esfuerzo a apoyar y fortalecer el trabajo de las organizaciones de la sociedad civil que juegan un papel clave en la participación y rendición de cuentas.

4.2.10 AUSTRIA - ADA, AGENCIA AUSTRIACA DE DESARROLLO

Austria tiene una **Ley de cooperación para el desarrollo de 2002**, modificada en 2003⁸¹.

En ella establece que los objetivos de la política de desarrollo son:

- › la lucha contra la pobreza y la promoción del desarrollo económico y social orientado a un proceso de actividad económica sostenible, y crecimiento económico combinado con un cambio estructural a nivel social e institucional.
- › asegurar la paz y la seguridad, promoviendo la democracia, el papel de la ley, los derechos humanos y el buen gobierno.
- › y preservar el medio ambiente y la protección de los recursos naturales.

Señala la ley que la política austriaca de cooperación se basa en los siguientes principios:

- › El respeto de los gobiernos y sus poblaciones y su derecho a la elección de sus propios procesos de desarrollo.
- › La integración de medidas en el medio ambiente, con interés especial en los aspectos culturales y tecnológicos.
- › Igualdad entre mujeres y hombres.
- › Necesidades de la infancia y de las personas con discapacidad.

La **Agencia austríaca de desarrollo** (*Austrian Development Agency*, -ADA-, titulada oficialmente en inglés; y OEZA, por su sigla en alemán) implementa la política relativa a la cooperación para el desarrollo, que es responsabilidad última del Ministerio de Asuntos Europeos e Internacionales.

El documento estratégico más importante es el “Programa trianual de la Política de cooperación austríaca”, que se revisa anualmente⁸².

Los derechos humanos son una subcategoría dentro de gobernanza y acceso a la justicia.

Algunas áreas de trabajo en derechos humanos son las siguientes: derecho a la tierra, agua

internacionales conexas de los Estados para el pleno goce de todos los derechos humanos, sobre todo los derechos económicos, sociales y culturales, Cephaz Lumina - Adición - Misión a Australia (7 a 11 de febrero de 2011) y las Islas Salomón (14 a 18 de febrero de 2011)

81 Collection of Federal Acts (2003).

82 Federal Ministry for European and International Affairs (2008).

y saneamiento, descentralización, agricultura sostenible, educación, derechos de los niños y discapacidad. Este trabajo se desarrolla en tres ámbitos: diálogo político, nivel sectorial, integración de una perspectiva de derechos humanos.

Destacamos los principios de la cooperación austríaca:

- › **Participación:** Desarrollar e implementar actividades conjuntamente, basándose en la convicción de que la participación activa de los directamente implicados aumenta la sostenibilidad del desarrollo, fortalece su legitimidad y promueve el fortalecimiento institucional. La agencia austríaca de desarrollo impulsa este tipo de participación a través de la gobernanza que implique a todos los actores en el desarrollo e implementación de los programas.

Los procesos de toma de decisión claros y transparentes en el ámbito administrativo son un elemento importante en la realización del principio de participación, y son esenciales para el funcionamiento de la democracia.

- › **Apropiación:** la agencia austriaca impulsa que sus programas y proyectos sean transparentes para todos los agentes involucrados, y que se desarrollen con la participación de todos los grupos sociales relevantes.
- › **Empoderamiento:** se concibe como un proceso en el que se facilita a los desfavorecidos el ejercicio de sus derechos. También implica aumentar las capacidades de estos grupos para exigir rendición de cuentas a las instituciones.

La Agencia austríaca se concentra en la gobernanza como un área importante de intervención, que facilita a los ciudadanos el ejercicio de sus derechos (por ejemplo, a través de la participación en la elaboración de planes de desarrollo descentralizados).

- › **Rendición de cuentas:** se refiere a la necesidad de que los actores de la cooperación internacional asuman responsabilidades por sus acciones. Es lo contrario a arbitrariedad. Esto trae consigo una obligación de transparencia y efectividad en la provisión de servicios. La rendición de cuentas también afecta a la propia ADA.

4.2.11 IRLANDA - IRISH AID, AGENCIA IRLANDESA DE COOPERACIÓN

La Agencia Irlandesa de Cooperación, Irish Aid, establece varios ejes transversales, entre los que se encuentra el de “Derechos Humanos: Elementos Esenciales para la Reducción de la Pobreza”.

En el documento titulado “*Mainstreaming: una estrategia clave en la reducción de la pobreza*”⁸³, Irish Aid establece que los Derechos Humanos son universales e indivisibles. La implementación de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y de otros instrumentos de derechos humanos es de suma importancia para lograr la universalidad de los derechos declarados. Aunque existe un *debate específico sobre el derecho al desarrollo*, el goce de todos los derechos humanos, civiles, culturales, económicos, políticos y sociales, es esencial para el desarrollo. Igualmente el desarrollo es esencial para potenciar el pleno goce de esos derechos (Libro Blanco⁸⁴: “Derechos Humanos y Desarrollo”).

1. Vinculando los derechos humanos y el desarrollo humano sostenible

Irish Aid considera los derechos humanos como parte integral del desarrollo sostenible. Y las organizaciones de la sociedad civil tienen un papel especial en la promoción de los derechos humanos como parte del proceso de desarrollo.

83 IRISH AID (2007).

84 IRISH AID (2006) pág. 59.

Los derechos humanos están definidos en la Declaración Universal de los Derechos Humanos e incluyen los derechos civiles, políticos y legales y los derechos económicos, sociales y culturales. La realización de los derechos humanos contribuye a un ambiente que facilita a las personas el vivir vidas seguras y les permite lograr su potencial. Además, el conocimiento y la protección de los derechos humanos son elementos medulares en la prevención de los conflictos.

La pobreza demuestra la ausencia de los derechos. Cuando hay abusos de poder o cuando el poder se ejerce débilmente o en forma inapropiada, las personas con menos poder –las pobres– son las más propensas a sufrir.

2. Los derechos humanos en relación con los Objetivos de Desarrollo del Milenio

Los objetivos de Desarrollo del Milenio buscan erradicar la pobreza extrema y el hambre, lograr la educación básica universal, promover la igualdad de género y la autonomía de la mujer, reducir la mortalidad infantil, mejorar la salud materna, combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades grandes y asegurar la sostenibilidad ambiental. Estos objetivos demuestran un compromiso a cumplir con los derechos humanos de cada persona a través de logros concretos y específicos.

3. Relación entre los derechos humanos y la gobernabilidad

En relación con el tema de los derechos humanos está el de la gobernabilidad. Esta se refiere a la capacidad política e institucional de un país a elegir un gobierno que rinde cuentas, crea y defiende las leyes, promueve y protege los derechos de las personas, responde a sus necesidades y maneja en forma efectiva y justa los recursos del estado (Libro Blanco, 2006)

Por lo tanto, una perspectiva basada en los derechos humanos es fundamental para la definición de buena gobernabilidad. Se trata de fortalecer los derechos de las/los ciudadanas/os:

- › a la seguridad, a la justicia y a la reclamación de las violaciones;
- › a una vida decente y a los elementos necesarios para esa vida incluyendo la salud, educación, y recursos naturales
- › a la libertad de expresión y derecho a organizarse sin temor a las repercusiones.

Para asegurar que estas condiciones existen, un enfoque de derechos humanos también toma en cuenta:

- › la construcción de capacidades de comunidades
- › los derechos de las distintas generaciones;
- › el entendimiento de procesos e instituciones gubernamentales y el acceso a los mismos;
- › el acceso a servicios y recursos, incluyendo el agua, la tierra, la educación y la protección de comunidades vulnerables.

Un tema crítico para la buena gobernabilidad es que los grupos ciudadanos tengan la capacidad de demandar un trato justo, que tengan información sobre sus derechos y puedan exigir la rendición de cuentas de sus gobiernos.

Las premisas del EBDH asumidas en el Libro Blanco son las siguientes:

- › Los derechos humanos son inherentes a la dignidad de cada persona.
- › Se establecen en normas internacionales, y los estados están obligados a promoverlos,

protegerlos y facilitarlos.

- › Los derechos afectan a todas las áreas de actividad: civil, libertad política, necesidades sociales, bienestar social y cultural y calidad del medio ambiente.
- › Los enfoques basados en derechos humanos deberían guiar y dirigir los procesos del Estado bajo los principios de empoderamiento, participación, no discriminación, rendición de cuentas, y dejar clara la aplicación de las normas internacionales de derechos humanos.

Una gran parte del debate en torno a este tema ha estado monopolizada por juristas. Pero la decisión de adoptar estos enfoques va más allá del Derecho.

Existen algunos elementos autocríticos si hacemos una valoración del EBDH en relación con el propio país:

- › Cuando ha pasado más de medio siglo desde la aprobación de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, las naciones aún muestran reticencias para aplicarla.
- › Como muchos otros países, Irlanda ha ratificado muchos textos internacionales de derechos humanos, pero su práctica no es coherente con ello. Así, aún no hay un respeto efectivo por los derechos económicos, sociales y culturales.
- › No se ha ratificado, por ejemplo, la Convención de derechos de los trabajadores migratorios y sus familias.
- › En el documento institucional de la agencia irlandesa, Combat Poverty Agency, Annual Report 2003, se establece que hasta ahora los gobiernos en el país han considerado a los DESC como derechos que no son reales, y suponen una amenaza para la economía.
- › El hecho de no dirigirse a erradicar las causas profundas de la pobreza y la exclusión social tiene graves consecuencias: hay una sensación de inequidad en la política gubernamental, un sistema de clientelismo, pobres condiciones materiales en las escuelas primarias, entre otras.
- › Los enfoques basados en derechos humanos priorizan la voz de los marginados y vulnerables, pero en la realidad irlandesa esto no se da.
- › Hay una sensación general de malestar, que sólo se ataja cuando los tribunales o los medios de comunicación abordan el tema.
- › Los EBDH proveen una visión y una metodología. Se trata de hacer valer los derechos de una forma activa, no sólo reaccionando frente al incumplimiento.
- › Este marco de trabajo fuerza al Estado a mostrar resultados tangibles, que beneficien a todos por igual. Además, requiere de la participación de todos y todas.

En este sentido, se está desarrollando el Plan Nacional de Derechos Humanos, que debiera tener en cuenta que el desarrollo es un resultado y un proceso; sometimiento a las normas internacionales de derechos humanos; interdependencia e indivisibilidad de los derechos; orientación hacia los actores y participación; empoderamiento; rendición de cuentas y evaluación; entre otros aspectos.

Amnistía Internacional ha publicado recientemente un documento denominado “Nuestros derechos, nuestro futuro. Enfoques Basados en Derechos en Irlanda: principios, políticas y práctica...”, en el que se establece que el debate en relación con los derechos humanos en Irlanda ha tenido lugar con poca consulta pública y escasa discusión política⁸⁵. En el caso irlandés, resulta interesante destacar cómo el EBDH sí aparece en algunas intervenciones relativas a acción social y documentos relacionados⁸⁶.

85 Amnistía Internacional Irish Section (2005). Menos discusión aún ha suscitado el tema del EBDH en la cooperación irlandesa.

86 Candy Murphy & Associates (2007).

4.2.12 FRANCIA – AFD, AGENCIA FRANCESA PARA EL DESARROLLO

La dirección estratégica de la Cooperación al Desarrollo corresponde en Francia al Poder Ejecutivo por medio de un Comité Interministerial (CICID) definido en un Decreto de 1998, y reformado en 2007 y 2008. Lo forman 13 Ministros, pero de su secretaría se encargan solo tres: Asuntos Exteriores, Finanzas, e Inmigración y Codesarrollo.

El principal instrumento legal de la Cooperación es la reciente Ley de Finanzas (2011) en el marco de un plan 2011-2013.

Desde el punto de vista de los objetivos generales el reciente documento marco sobre una visión francesa de la Cooperación⁸⁷ señala los cuatro retos a los que se pretende responder: 1) Contribuir a un crecimiento sostenible y compartido; 2) Luchar contra la pobreza y la desigualdad; 3) Preservar los “bienes públicos mundiales”⁸⁸; 4) Promover la estabilidad y el Estado de Derecho.

Perviven preocupaciones tradicionales de la estrategia francesa: la *prioridad geográfica*, encabezada por el África subsahariana⁸⁹ y otros reductos vinculados al pasado colonial (Magreb, Territorios franceses, ex colonias de Ultramar, y en general las denominadas ZSP: Zonas de Solidaridad Prioritaria), y la *lengua y cultura francesa* en el mundo (la francofonía, que aparte de países en desarrollo abarca a determinadas áreas en Canadá, Bélgica y Suiza).

La principal herramienta de gestión es la Agencia Francesa de Desarrollo (AFD) que posee una verdadera estructura de empresa (pública) con connotaciones bancarias e inversoras, y cuenta con diversas filiales, varias en coparticipación con empresas privadas, entre las que destaca la PROPARCO⁹⁰. La AFP se dedica sobre todo a la concesión de fondos reembolsables y, en menor proporción, subvenciones.

Debe contarse también con el Fondo de Solidaridad Prioritaria, especializado en donaciones no retornables, con alguna mayor apertura a temas relacionados con los derechos humanos, aunque no formalizados como tales, sino en el marco de la Gobernanza. En todo caso, en cuanto al tipo de ayuda se capta una predominancia de los créditos en diversos formatos por encima de las subvenciones finalistas.

Estas líneas de cooperación bilateral están cediendo en importancia financiera frente al esfuerzo en marcos multilaterales. Se ha decidido que Francia “sea ejemplar en la aplicación de las decisiones del G20”; Francia aportará 16.000 mill. de euros al FMI, y 1.000 al Banco Mundial, sin contar con otros 160 mill de euros para la iniciativa del G20 sobre la financiación del comercio mundial. Asimismo Francia está preocupada por obtener una mayor coordinación de la cooperación en el marco de la UE, donde tiene interés en acrecentar sus aportaciones⁹¹.

Cuando la Cooperación francesa trata específicamente de Derechos Humanos, se refiere a algunos proyectos de sensibilización, realizados normalmente por entidades que se dedican específica y formalmente a los DD HH: ONG francesas, y sobre todo entidades internacionales, en sí externas a la Cooperación institucional francesa⁹².

Como temas contenidos en la estrategia de Gobernanza aparecen acciones dirigidas a

87 Ministère des Affaires Étrangères et Européennes (2011a).

88 Este concepto, usado en varios países (véase más arriba el informe sobre Suecia) se aplica a aquellas cuestiones cuya no solución afecta negativamente a toda la humanidad y no solo a los patrimonios de sujetos o territorios propios o próximos. Se trata sobre todo de temas ambientales, pero también de otros, como por ejemplo sanitarios.

89 Esta parte de África recibe el 60 % de los fondos de ayuda bilateral francesa.

90 Creada en 1977, PROPARCO es una Institución Financiera del Desarrollo que mayoritariamente pertenece a la AFD y de modo minoritario a otros accionistas privados del Norte y del Sur. Su misión actual es favorecer las inversiones privadas, en países emergentes y en desarrollo, para ayudar al crecimiento, al desarrollo sostenible y a la consecución de los Objetivos del Milenio. PROPARCO financia operaciones “económicamente viables, justas socialmente, sostenibles en el ámbito medioambiental, y financieramente rentables”.

91 Vid. Premier Ministre (2009).

92 Por ejemplo OACNUDH, la FIDH, la OMCT, o PRI. Vid. Ministère des Affaires Étrangères (2003).

consolidar los Estados de Derecho⁹³, o a reforzar la implantación de los DESC⁹⁴.

Pero no se puede decir que los derechos humanos en cuanto tales ocupen un área prioritaria de la cooperación francesa ni, menos aún, que se constate en la política francesa de cooperación cualquier presencia o alusión al EBDH. La propia denominación del EBDH (HRBA en inglés), ya consagrada desde Stamford 2003, no es fácil de encontrar en francés. Alguna traducción de textos internacionales multilingües acude a la expresión “desarrollo centrado sobre los derechos humanos”⁹⁵. El lenguaje estratégico francés sobre el desarrollo reposa sobre los elementos cuantitativos de empleo de los fondos y modalidades de la cooperación medidas de nuevo en términos económicos⁹⁶. Francia considera necesario introducir sistemas de financiación innovadores al servicio de las políticas públicas globales. A este efecto ha asegurado el Secretariado Permanente de un Grupo Piloto sobre estos sistemas innovadores coincidiendo con la cumbre de la ONU sobre Objetivos del Milenio (septiembre, 2010). 60 Estados y diversas Agencias Internacionales se han inscrito en este grupo, que de momento ha comenzado a trabajar en acciones de vacunación y tratamientos contra enfermedades epidémicas, y estudia la posibilidad de establecer una tasa sobre billetes de avión, aparte de la posible sobre las transacciones financieras. El grupo se reúne semestralmente bajo Presidencia rotatoria, que ejerce España en 2011 organizando la reunión del Grupo en Madrid (septiembre).

La repetida preocupación francesa por los aspectos financieros se fundamenta sobre la idea de que el proceso histórico arrastra consigo el paso del esquema tradicional de ayuda al de la *financiación global del desarrollo*, la cual debe integrar financiación local, privada (tanto de donantes como de receptores), transferencias de migrantes..., haciendo converger todo ello con las políticas públicas nacionales y prestando máxima atención a la convergencia y coherencia de las acciones.

No sorprenderá, en cambio, que estas orientaciones de la cooperación susciten críticas en ámbitos de la sociedad francesa más implicados en las perspectivas de los derechos y los procesos; críticas que, por cierto, no parecen ser escuchadas.

En este sentido conviene citar la plataforma “Coordination SUD”, que agrupa casi 140 ONGD y es el homólogo institucional francés de la Coordinadora española de ONGD. Muy recientemente, entre variadas críticas sobre el debate de la Ley de Finanzas para 2011, Coordination SUD criticaba la ausencia de los derechos humanos, recalando en concreto que, si Francia cree haber creado un nuevo modelo de ayuda “crecimiento / Objetivos del Milenio / Bienes Públicos Mundiales”, a este modelo le falta, para tener un sentido, la referencia a los derechos humanos. Esta daría al crecimiento su carácter inclusivo y obligaría a una relectura de los ODM bajo la perspectiva de la reducción de las desigualdades, lo que afectaría a su programación y a los medios de su puesta en práctica⁹⁷.

En un marco más institucional, en 2001, el Primer Ministro Hubert Védrine pidió al “Consejo Superior de la Cooperación Internacional” un informe sobre *Cooperación Internacional y Derechos Humanos*. Entre otros el documento hacía notar que “una estrategia de desarrollo fundada sobre los derechos humanos debería tener en cuenta el conjunto de factores de cada país para fijar las etapas sucesivas del proceso de puesta en práctica de los derechos humanos”⁹⁸.

93 Por ejemplo la modernización de la Justicia, la lucha contra la corrupción. el incremento de la seguridad interior y de la estabilidad de los países

94 Por ejemplo desarrollo de los derechos de la mujer y políticas de género, lucha contra la trata de personas, promoción de los derechos del niño.

95 Por ejemplo en documentos de CONCORD, que traducen un original inglés.

96 Vid el resumen de conclusiones de la última sesión del CICID (2009), todavía mejor sintetizado en el comunicado del Primer Ministro. Ejemplo del sesgo economicista es que el objetivo de lucha contra la evasión fiscal en los países receptores se considera bajo el concepto de la búsqueda de financiación, y no de justicia y participación [Ibid.].

97 Cita casi literal de Coordination SUD - Solidarité Urgence Développement (2010), p.5.

98 Vid. Haut Conseil de la Coopération Internationale (2001). Este Consejo fue disuelto por el Gobierno en marzo de 2007.

Por último, no es inhabitual el tropezar con referencias a la visión de la cooperación al Desarrollo vinculada a la *seguridad* de Francia y de Europa. “La mejora del sistema internacional pasa por una mejor correlación entre la ayuda al desarrollo y las estrategias de seguridad internacional y nacional”⁹⁹. Cabe detectar un posible emparentamiento entre estas consideraciones del desarrollo referidas a la seguridad y alguna de las nuevas líneas de trabajo en Alemania, tal como se han comentado más arriba¹⁰⁰.

4.2.13 BÉLGICA –BTC, AGENCIA BELGA DE COOPERACIÓN

Bélgica cuenta con una **Ley de Cooperación Internacional, del año 1999**.

El objetivo principal de la cooperación es el desarrollo humano sostenible para la lucha contra la pobreza, basado en el concepto de *partenariado* y *confianza*. La cooperación belga contribuye a este objetivo desarrollando y consolidando la democracia y el papel del estado, incorporando el principio de *buen gobierno*, y con el objetivo de respeto de la dignidad humana, los derechos humanos y las libertades fundamentales, con especial énfasis en combatir cualquier forma de discriminación basada en el estatus social, étnico, religión, creencias o género.

En la ley señala que los criterios que utiliza para garantizar que las acciones contribuyen al desarrollo humano y sostenible son los que establece el CAD (Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE), concretamente:

- › Fortalecimiento institucional y gestión de capacidades.
- › Impacto social y económico.
- › Viabilidad financiera y técnica.
- › Eficacia de los procedimientos de implementación.
- › Énfasis en la igualdad entre hombres y mujeres.
- › Respeto a la protección del medioambiente.

La Ley también establece los sectores de actuación de la cooperación bilateral:

- › Cuidados básicos de salud, incluyendo salud reproductiva.
- › Educación y formación.
- › Agricultura y seguridad alimentaria.
- › Infraestructuras básicas.
- › Prevención de conflictos y consolidación social, incluyendo fortalecimiento del respeto de la dignidad humana, los derechos humanos y las libertades fundamentales.

Para cada uno de estos sectores establece una estrategia concreta. Los procedimientos para el diseño de ellas son establecidos por el Rey. Dichas estrategias deben contar con la opinión del Consejo Federal de Cooperación para el Desarrollo y de la Cámara de Representantes en el Senado. Son evaluados al menos cada cuatro años, considerando el contexto cambiante de la cooperación internacional.

Además de los sectores de actuación establece tres ejes transversales o temáticos:

99 Cita del Libro Blanco de la Defensa: vid. La Documentation Française - Jacob, O. (2008), p.67. La Comisión de Asuntos Exteriores y Defensa del Senado francés es particularmente activa en este campo.

100 Tampoco hay que desdeñar la posible relación entre estas orientaciones y las ya famosas tres D que formulan la política internacional de los Estados Unidos de América, proclamada por la Secretaria de Estado: Defensa, Diplomacia, Desarrollo. Muchos han echado ya de menos una cuarta D, para una olvidada Democracia.

- › Re-establecimiento del balance entre los derechos y oportunidades de hombres y mujeres
- › Respeto al medioambiente
- › Economía social

Y también para cada uno de estos ejes transversales establece una estrategia concreta, que será aprobada y evaluada de manera similar a las estrategias sectoriales.

La Ley establece requisitos para la cooperación multilateral, para la cooperación indirecta a través de las organizaciones no gubernamentales y también para otros socios (como comunidades, regiones, municipalidades, asociaciones, o compañías públicas). En todos los casos deben perseguir objetivos alineados con los de la política de cooperación belga, y considerar los criterios que establece el articulado de la ley.

Los derechos humanos están incorporados en todos los aspectos de la política exterior.

Las prioridades de Bélgica en relación con los derechos humanos se centran en:

- › Lucha contra la pena de muerte, la tortura y cualquier trato inhumano y degradante
- › Respeto de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales y la universalidad de derechos
- › Protección de los derechos de mujeres y niños y de los defensores de derechos humanos
- › Lucha contra la impunidad, respeto de la ley y promoción de la justicia criminal internacional
- › Lucha contra el racismo, la xenofobia y la intolerancia, y contra cualquier forma de discriminación
- › Respeto a los derechos fundamentales en el marco de la lucha contra el terrorismo
- › Fortalecimiento de las instituciones internacionales y regionales en el campo de los derechos humanos

4.2.14 NUEVA ZELANDA - NZAID, AGENCIA NEOZELANDESA DE DESARROLLO Y AYUDA INTERNACIONAL

La agencia neozelandesa (NZAID) es un órgano semi-autónomo dentro del Ministerio de Asuntos Exteriores y Comercio.

El objetivo de su política de cooperación es *“eliminar la pobreza en los países en desarrollo a través del trabajo con contrapartes, para lograr un desarrollo sostenible y con equidad para la mayoría de los necesitados”*.

Nueva Zelanda no cuenta con legislación sobre Cooperación para el Desarrollo.

Los principales documentos estratégicos son: *Hacia un Mundo Seguro y Justo, libre de Pobreza* (2002); *Estrategia de NZAID para 2004-2010*; *Declaración de Intenciones 2008-2011*.

La cooperación neozelandesa tiene en cuenta los principios de derechos humanos (tiene un *Plan de Implementación para integrar los derechos humanos en todos los aspectos de su trabajo –en los ámbitos de cultura organizativa y también de políticas, estrategias y programas–*)¹⁰¹.

El objetivo de este plan es asegurar que la agencia integra los derechos humanos en todas las políticas, estrategias, programas y prácticas de la organización. Parte del hecho de que los principales responsables de garantizar los derechos de los ciudadanos son, principalmente,

¹⁰¹ NZAID (2003).

los estados. El plan se centra en los pasos que hay que dar dentro de la propia agencia, que permitirán que la política de DD HH se refleje en las actividades que lleva a cabo hacia afuera. Se propone revisar el plan en su quinto año, para identificar su efectividad y las áreas que necesitan mayor apoyo.

Posteriormente se ha impuesto la formulación del *mainstreaming* de los derechos humanos en cuanto tal¹⁰².

Nueva Zelanda es un miembro activo de las organizaciones regionales y grupos de Asia-Pacífico, y está comprometida en variedad de actividades para ayudar a los países en desarrollo a integrarse en la economía global. Por ejemplo, este país ha tenido un papel de liderazgo en la Cooperación Económica de la zona Asia-Pacífico (APEC), para identificar las causas de la crisis financiera y de gobernanza, y apoyar el fortalecimiento institucional a través del programa de Cooperación Técnica y Económica del APEC.

4.3. POLÍTICA DE COOPERACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA

La Unión Europea en diciembre de 2005 llegó a un **Consenso sobre el desarrollo**¹⁰³, donde señala que la acción exterior debe promover sus objetivos y valores, consolidar la democracia, el Estado de Derecho, el *respeto de los derechos humanos y los principios del Derecho internacional*; preservar la paz y prevenir los conflictos; apoyar el desarrollo sostenible, y fomentar la buena gobernanza mundial.

Establece también que entre los valores comunes a todos sus Estados miembros están el respeto de la dignidad humana, la libertad, la democracia, la igualdad, el Estado de Derecho y el respeto de los derechos humanos.

Los derechos humanos por tanto aparecen en relación con:

- › Valores
- › Objetivos
- › Diálogo
- › Marco de acción

La reducción de la pobreza se enmarca en la agenda internacional del desarrollo reflejada en la Declaración del Milenio (2000) que se centra sobre el desarrollo social y humano, los derechos humanos, la igualdad entre hombres y mujeres, la estrecha relación entre el desarrollo y el medio ambiente, y los vínculos entre el comercio y el desarrollo. La UE considera que el objetivo primordial de reducción de la pobreza se apoya en los objetivos complementarios de fomento de la buena gobernanza y respeto de los derechos humanos:

- › fomento de los derechos humanos definidos en los convenios internacionales u otros instrumentos internacionales, incluidos los derechos civiles y políticos, los derechos económicos, sociales y culturales, los derechos de los niños, la igualdad entre hombres y mujeres, los derechos sexuales y reproductivos, y los derechos de las minorías y de las poblaciones autóctonas
- › La cohesión y la protección social, incluso mediante el fomento de un trabajo decoroso para todos

Asimismo, los derechos humanos constituyen un tema específico de acción para los

¹⁰² Vid. NZAID (2008) y NZAID (2009).

¹⁰³ Declaración conjunta del Consejo, Parlamento Europeo y Comisión (2006). Apartado 3.

países de la UE, que establece como marco de trabajo el desarrollo de los derechos y capacidades humanos; acceso a los servicios esenciales (derechos humanos, derechos de la infancia, igualdad entre hombres y mujeres, derechos reproductivos y sexuales, derecho a la alimentación, sanidad, lucha contra las enfermedades relacionadas con la pobreza, población, migración, educación, formación, cultura y derechos de los consumidores). Junto a la gobernanza, para el desarrollo y la seguridad, el medio ambiente y la gestión sostenible de los recursos. Por otro lado, el **tratado de Lisboa** (2007)¹⁰⁴ establece que los países miembro contribuirán a la paz, la seguridad, el desarrollo sostenible, la solidaridad, la erradicación de la pobreza y la protección de los derechos humanos, especialmente los derechos del niño, así como al estricto respeto y desarrollo del Derecho internacional, en particular el respeto de los principios de la Carta de las Naciones Unidas.

La referencia del Tratado de Lisboa a la protección de los derechos humanos supone un fundamento jurídico importante para el EBDH en las políticas de cooperación de la Unión Europea (UE).

Además de este tratado, los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por los Estados Miembros también confieren la obligación de respetarlos (incluso si los Estados ceden parte de su soberanía, como en el caso de la Unión Europea). Es más, cuando un tratado internacional ha obtenido la adhesión de **todos** los estados miembros de la UE, la Carta Europea de Derechos Fundamentales se reconoce afectada por esta unanimidad, de tal modo que *“ninguna de las disposiciones de la presente Carta podrá interpretarse como limitativa o lesiva de los derechos humanos y libertades fundamentales reconocidos, en [...] los convenios internacionales de los que son parte la Unión o todos los Estados miembros”*¹⁰⁵. Esto se aplica ya al Convenio Europeo de Derechos Humanos, pero también a los Pactos Internacionales y a convenciones concretas como la de los Derechos del Niño. La repercusión de estas obligaciones jurídicas unánimemente asumidas puede afectar a diferentes aspectos de la acción de los estados donantes miembros de la UE. Por otro lado, como los países receptores de ayuda también han ratificado algunos tratados en esta materia, o incluso la mayor parte de ellos, adquieren desde el enfoque basado en derechos humanos la obligación de rechazar ayuda internacional que suponga una vulneración de derechos para algún grupo de ciudadanos, o tenga un impacto negativo en el nivel de respeto a estos derechos en su país.

En los distintos documentos y en el consenso europeo sobre desarrollo, si bien se recoge la importancia de trabajar en el respeto de los derechos humanos, no se recoge explícitamente el enfoque basado en ellos.

En este sentido, varias ONGD europeas han valorado las políticas de la Unión Europea de cooperación y las implicaciones que tendría el EBDH¹⁰⁶. Algunas conclusiones de este estudio podrían extenderse válidamente a las diferentes agencias de cooperación de los países miembros, al menos como recomendaciones sobre su papel en el conjunto.

APLICACIÓN EXPRESA DEL MARCO DE LOS DERECHOS HUMANOS

Las políticas de desarrollo deberían definir todas las metas en términos de obligaciones relativas a los derechos humanos y requerir explícitamente que dichas obligaciones se tomen en cuenta en todas las fases del ciclo del proyecto (identificación, programación, implementación, seguimiento y evaluación).

104 Art. 2, p.5: *“En sus relaciones con el resto del mundo, la Unión afirmará y promoverá sus valores e intereses y contribuirá a la protección de sus ciudadanos. Contribuirá a la paz, la seguridad, el desarrollo sostenible del planeta, la solidaridad y el respeto mutuo entre los pueblos, el comercio libre y justo, la erradicación de la pobreza y la protección de los derechos humanos, especialmente los derechos del niño, así como al estricto respeto y al desarrollo del Derecho internacional, en particular el respeto de los principios de la Carta de las Naciones Unidas”.*

105 Diario Oficial de la Unión Europea (2007) Art 53.

106 Terre des Hommes International Federation, ActionAid International, Amnesty International EU Office and International Human Rights Network (IHRN), (2008).

Además, se necesita un lenguaje preciso que abarque todos los derechos, que son indivisibles, interdependientes y están interrelacionados (civiles y políticos, culturales, económicos y sociales).

Habría que asegurar que todos los sectores de desarrollo reflejan el marco de los derechos humanos (derecho a la salud, derecho a la educación, derecho a la vivienda, derecho de acceso a la justicia, etc.) y que la reducción de la pobreza se afronta en términos de derechos humanos.

EMPODERAMIENTO

Las políticas de desarrollo deberían:

- › Proveer una base para el desarrollo que promueva el empoderamiento –no la caridad–. Esto significa que la gente tiene el acceso, poder y capacidad (incluyendo educación e información) necesarias para involucrarse en las políticas de cooperación y en las intervenciones derivadas de ellas.
- › Asegurar que la información se comparte con los socios y contrapartes.
- › Conseguir que los titulares de derechos y obligaciones cuenten con un entendimiento común en torno a las metas de los derechos humanos y los deberes de respetar, proteger y realizar.
- › Construir capacidades del personal de la UE, las contrapartes y las organizaciones no gubernamentales europeas para que apliquen el marco de derechos humanos en su trabajo.

PARTICIPACIÓN

Las políticas de desarrollo deberían ser formuladas y revisadas según el EBDH. Además, deberían ser explícitas en torno a la participación como derecho, entendiéndolo como activo, gratuito y significativo –tal como se prevé en el derecho internacional–.

NO DISCRIMINACIÓN Y GRUPOS VULNERABLES

Las políticas de desarrollo deberían dirigirse prioritariamente a los grupos más vulnerables ante las violaciones de derechos humanos. Además, deberían asegurar que los objetivos se formulan en términos de derecho internacional de los derechos humanos (DIDH), incluyendo los tratados más significativos (como la Convención de los Derechos del Niño, o la Convención de la eliminación de todas formas de discriminación contra la mujer).

Por otro lado, las políticas de cooperación deberían desagregar datos por raza, religión, etnia, lengua, sexo, estatus migratorio, edad y otras categorías con implicaciones en los derechos humanos.

Finalmente, estas políticas debieran entender la pobreza como causa –no exclusiva- y efecto de la vulnerabilidad.

RESPONSABILIDAD Y RENDICIÓN DE CUENTAS

Las políticas de desarrollo deberían contar con asesorías de impacto en los derechos humanos en sus procesos e intervenciones.

Al mismo tiempo es importante identificar las obligaciones de los titulares de estas, y promover la creación de indicadores de derechos humanos que permitan medir progresos y al mismo tiempo, garantizar la rendición de cuentas.

En otro orden de cosas se ha planteado la cuestión de la **coordinación de la cooperación** que realizan los distintos estados miembros de la UE, y de una “división del trabajo” entre ellos que pueda aportar beneficios al resultado global de la cooperación que realiza la UE.

En este sentido la Comisión Europea preparó en 2007 un *Código de Conducta* relativo a la división del trabajo en el ámbito de la política de desarrollo, que hizo llegar al Parlamento y al Consejo europeos en el habitual formato de una “Comunicación”¹⁰⁷.

La Comunicación no ignora los desafíos que afronta esta tarea, entre los que destaca el interés político de cada país por separado, que en la cooperación busca su política y visibilidad particular, los “desafíos operativos” que complican la acción coordinada en un mismo país, y la diversidad de las experiencias históricas a través de las cuales cada país se ha implicado en la Cooperación Internacional.

Esto no obstante, la Comisión recuerda las actuales nuevas oportunidades: existencia del Consenso Europeo, posibilidades de liderazgo por parte de la Unión, grandes ventajas de ahorro de costes y de duplicaciones innecesarias de esfuerzos. Estas oportunidades pueden ser aprovechadas a través de una verdadera complementariedad de la acción de los europeos.

Tras enumerar una serie de posibles ventajas en los distintos órdenes, también en favor de la relación con los países socios, la Comisión recomienda este código de conducta, de aplicación naturalmente voluntaria, como un instrumento que puede resultar importante para el futuro de todos, teniendo además en cuenta que la UE moviliza el 50 % de la Cooperación Mundial.

La eficacia real del Código de Conducta no parece haber sido muy alta. Existen resistencias por cuestiones de competitividad, o de fiscalidad, sin que la menor de ellas deje de relacionarse con la exportación de armas a “Estados débiles”: una razón más para explicar la dificultad de elevar el carácter vinculante del Código¹⁰⁸.

4.4. LAS NACIONES UNIDAS

Las Naciones Unidas han desempeñado un papel clave en la incorporación del EBDH. En 1997 su entonces Secretario General, Kofi Annan, lanzaba el reto de incorporar el enfoque de derechos humanos en el marco de la propuesta de reforma¹⁰⁹ de las Naciones Unidas, estableciendo el papel tan importante que los derechos humanos podían jugar para conseguir la paz, la seguridad, la prosperidad económica y la equidad social¹¹⁰.

Esto implicaba la integración de los derechos humanos en todos los elementos del sistema de las Naciones Unidas y la elaboración de instrumentos prácticos para llevar a cabo el Programa de la Declaración de Viena. A partir de este momento se pidió que las distintas agencias incorporaran en sus mandatos y en sus actividades los derechos humanos.

A partir de entonces se inició un camino hacia la incorporación del enfoque de derechos humanos en el mandato, en las estrategias y en las actividades de todo el sistema de naciones Unidas. Este trabajo debía realizarse desde la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos.

107 Comisión Europea (2007).

108 Vid. los dos informes, relacionados entre sí, de CONCORD (2009) y CONGDE-CONCORD (2009).

109 Informe del Secretario General (1997).

110 Luis Romero, E. de, en Fernández Aller, C. (Coord), (2008), Antecedentes.



En el año 2000 el PNUD publicó el Informe **“Derechos Humanos y Desarrollo Humano”**, que viene a reforzar y reafirmar el discurso de algunas conferencias de Naciones Unidas que habían tenido lugar en esa década, sobre todo la **Declaración del Milenio**, en el mismo 2000, donde cerca de 190 Estados Miembros reafirmaron su compromiso en *“el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales, el respeto de la igualdad de derechos de todos, sin distinciones por motivo de raza, sexo, idioma o religión, y la cooperación internacional para resolver los problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario”*.

Como ya se ha mencionado en la Introducción, en 2003 tuvo lugar la declaración de entendimiento común donde se adoptó el Enfoque Basado en Derechos Humanos (EBDH) en su programación para el desarrollo, estableciendo la necesidad de incorporar en toda la programación para el desarrollo los estándares de derechos humanos y principios derivados de sus instrumentos y la contribución de la cooperación a la construcción de capacidades de titulares de derechos y obligaciones

La experiencia de las Naciones Unidas evidencia que la aplicación del enfoque basado en los derechos humanos exige el uso de buenas prácticas de programación. No obstante, la aplicación de “buenas prácticas de programación” por sí sola no constituye por sí mismo un enfoque basado en los derechos humanos y requiere de otros elementos. Como específicos y necesarios en el EBDH se destacan:

- › La evaluación y el análisis determinan los reclamos de los titulares de derechos y las correspondientes obligaciones de los titulares de deberes así como las causas inmediatas, subyacentes y estructurales de la no realización de los derechos humanos.
- › Los programas evalúan la capacidad de los titulares de derechos para reclamar sus derechos y de los titulares de deberes para cumplir con sus obligaciones. Para ello es necesario fortalecer capacidades.
- › Los programas monitorean y evalúan tanto los resultados como los procesos guiados por los estándares y los principios de derechos humanos.
- › Los programas deben orientarse por las recomendaciones de los organismos y mecanismos internacionales de derechos humanos.

Pero también hay otros elementos de buenas prácticas de programación que a su vez son esenciales para la aplicación del Enfoque de Derechos Humanos:

- › Las personas son reconocidas como actores claves en su propio desarrollo en vez de beneficiarios pasivos de productos y servicios.
- › La participación constituye a la vez un medio y una meta.
- › Las estrategias deben otorgar poder a quienes no lo poseen. Ambos resultados y procesos son monitoreados y evaluados.
- › El análisis incluye todos los actores y participantes.
- › Los programas se concentran en los grupos marginales, desfavorecidos, y excluidos.
- › El proceso de desarrollo es de propiedad local.
- › La meta de los programas es reducir la disparidad.
- › Tanto los enfoques de arriba-abajo como los de abajo-arriba son aplicados en sinergia.
- › El análisis de la situación se aplica para determinar las causas inmediatas, subyacentes y básicas de los problemas de desarrollo.
- › Las metas mensurables y los objetivos son importantes en la programación.
- › Se crean y se apoyan las alianzas estratégicas.

Los programas apoyan la responsabilidad de todos los actores y participantes¹¹¹. Con estas recomendaciones distintas agencias de las Naciones Unidas han ido estableciendo criterios de actuación que han servido de guía para muchas políticas de cooperación y para el trabajo de distintas organizaciones.

Entre las agencias de Naciones Unidas que han desempeñado un papel más activo, destacan¹¹²:

PNUD.- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO

Adopta un enfoque basado en derechos que permita incorporar los derechos humanos en todas sus actividades, fortalecer el empoderamiento de personas en la toma de decisiones, e introducir herramientas legales e instituciones como medio de asegurar la libertad y desarrollo humano.

No solo define la temática del desarrollo, sino que pasa de las necesidades a los derechos reconociendo a la persona como sujeto activo de desarrollo.

En cuanto a sus estrategias, el PNUD ha identificado tres áreas clave:

- › Apoyo a las instituciones y gobernabilidad, con especial énfasis en la construcción de capacidades.
- › Desarrollo de un enfoque basado en derechos aplicado al desarrollo sostenible.
- › Contribución al dialogo de políticas sobre los derechos humanos.

UNICEF, FONDO INTERNACIONAL DE EMERGENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA INFANCIA

Las prioridades estratégicas de esta agencia en el marco de cada país, se centran en analizar las causas estructurales que afectan a la infancia, con una visión holística sobre desarrollo e infancia, y con un análisis de roles y capacidades de los distintos titulares de derechos y obligaciones.

En este sentido define sus estrategias en función de su incidencia, comunicación y construcción de capacidades.

Los programas de cooperación deben movilizar recursos para avanzar en los derechos, para lo cual es necesario mejorar las políticas públicas y promover valores y prácticas sociales.

El EBHD ocupa un lugar clave en sus políticas y programas, a partir del marco establecido por la Convención de los Derechos del Niño. De hecho, podría decirse que es la agencia de Naciones Unidas con mayor trayectoria en el enfoque.

Desde 1990 ha hecho un importante trabajo para la ratificación de esta Convención, y ha incorporado el EBDH en su programación, implementación y diseño de proyectos.

En 1998 el UNICEF declaró que el EBHD era prioritario y el Director ejecutivo facilitó unas directrices para su aplicación. Desde este momento, la organización ha dedicado esfuerzos importantes a su aplicación en la práctica y en particular a través de sus programas de país.

Su plan estratégico 2002-2005 combinaba el EBDH con el enfoque de gestión por resultados. Fue llevado a cabo a través de un amplio proceso de consultas. En la actualidad todas las personas de su *staff* y de las oficinas de país tienen un mandato específico para su aplicación.

¹¹¹ Naciones Unidas (2003a). Es Anexo I del documento de Stamford sobre el EBDH y el que es más conocido en general. Expresa lo esencial del EBDH en términos sintéticos. Para el texto completo, disponible solo en inglés, vid. United Nations (2003a), sin anexos, y United Nations (2003b) texto completo, incluidos todos los anexos.

¹¹² Appleyard, S. (2002).



En el año 2003 publicó un manual para la implementación del enfoque (Jonsson 2003)¹¹³, que constituye un *texto de referencia*. Más adelante en el año 2005 elaboró otro manual titulado *Programme Policy and Procedures Manual*¹¹⁴, que es actualizado periódicamente y establece el enfoque al más alto nivel institucional.

A partir de aquí también ha desarrollado distintos materiales y sesiones formativas.

El EBDH fue adoptado en primer lugar en África y América Latina y de ahí se expandió al resto de oficinas regionales.

En el ámbito documental también el esfuerzo ha sido notable. Cuenta con más de 35 *estudios de caso* que constituyen una experiencia muy interesante sobre la promoción del enfoque.

ONU MUJERES: ENTIDAD DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA IGUALDAD DE GÉNERO Y EL EMPODERAMIENTO DE LAS MUJERES

La apuesta de esta agencia pasa por la construcción de capacidades de todos sus ámbitos para incorporar la Convención para la eliminación de todas formas de discriminación contra la mujer (conocida como CEDAW, por su sigla en inglés).

La creación de ONU Mujeres en 2010, que se encuentra operativa desde el 1 de enero de 2011, forma parte de la reforma de la ONU, con la idea de compilar los recursos y mandatos para obtener un mayor impacto. Su finalidad es centrarse exclusivamente en la igualdad y el empoderamiento de las mujeres.

ONU Mujeres fusionará el conocido fondo UNIFEM con otras tres entidades de la ONU que trabajan en asuntos de género: la División para el Adelanto de la Mujer (DAW), la Oficina del Asesor Especial en Cuestiones de Género y Adelanto de la Mujer (OSAGI), y el Instituto Internacional de Investigaciones y Capacitación para la Promoción de la Mujer (INSTRAW). Las cuatro quedan integradas como partes o divisiones dentro de ONU MUJERES.

Sus principales funciones son:

- › Dar apoyo a las entidades intergubernamentales como la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer en su formulación de políticas y estándares y normas mundiales,
- › Asistir a los Estados Miembros para implementar esos estándares, aportando cuando sea necesario el apoyo técnico y financiero adecuado para ayudar a los países que lo soliciten, así como para establecer alianzas eficaces con la sociedad civil; y
- › Hacer que el sistema de la ONU rinda cuentas de sus compromisos en materia de igualdad de género, incluyendo el monitoreo continuo de los progresos dentro del sistema.

Partiendo del derecho a la igualdad que se establece en la Carta fundacional de las Naciones Unidas, ONU Mujeres se consagrará, entre otras cosas, a trabajar a favor de

- › La eliminación de la discriminación en contra de las mujeres y las niñas;
- › El empoderamiento de la mujer; y
- › El logro de la igualdad entre las mujeres y los hombres, los derechos humanos, las acciones humanitarias y la paz y la seguridad.

UNFPA, FONDO DE POBLACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS

El UNFPA, es una agencia de cooperación internacional para el desarrollo que promueve el derecho de cada mujer, hombre y niño a disfrutar de una vida sana, con igualdad de

113 Jonsson (2003).

114 UNICEF (2007).

oportunidades para todos. Apoya a los países en la utilización de datos socio-demográficos para la formulación de políticas y programas de reducción de la pobreza, y para asegurar que todo embarazo sea deseado, todos los partos sean seguros, todos los jóvenes estén libres de VIH/SIDA y todas las niñas y mujeres sean tratadas con dignidad y respeto.

Trabaja junto a gobiernos, así como con otras agencias y organizaciones de la sociedad civil, en dos ámbitos concretos: El Programa de de Acción de la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo, y los Objetivos del Milenio.

Las tres áreas de trabajo, salud reproductiva, igualdad de género y estrategias de población y desarrollo, se interrelacionan.

Como estrategias transversales considera la protección de los derechos humanos, incluidos los derechos reproductivos. Es una de las razones por las que el UNFPA prioriza el acceso a la población más vulnerable por razón de pobreza, marginación, emergencia, edad, sexo, etnia o situación de salud.

Desde el año 2002 ha puesto un énfasis especial en la integración de un enfoque sensible a lo cultural.

UNESCO, ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA EDUCACIÓN, LA CIENCIA Y LA CULTURA

La UNESCO contribuye a la construcción de paz, la reducción de la pobreza, el desarrollo sostenible, el diálogo interactivo a través de la educación, las ciencias, la cultura, y la comunicación e información.

También la UNESCO ha adoptado el EBDH en sus programas y actividades. Se ha hecho un esfuerzo especial en el interior de la institución para el fortalecimiento de capacidades de su *staff*. A través de seminarios, manuales y herramientas, se pretende concienciar sobre la necesidad de incorporar este enfoque en toda su programación. UNESCO además colabora con otras organizaciones, programas, y agencias de Naciones Unidas para compartir experiencias.

En su estrategia 2008/2013¹¹⁵ señala que concentrará sus actividades y su acción, en los planos regional y nacional, sobre los grupos más necesitados. Se especifica que en general aplicará a la programación un **planteamiento basado en los derechos humanos** en todas sus esferas de competencia.

4.5. CONCLUSIONES EN EL CAMPO INTERNACIONAL

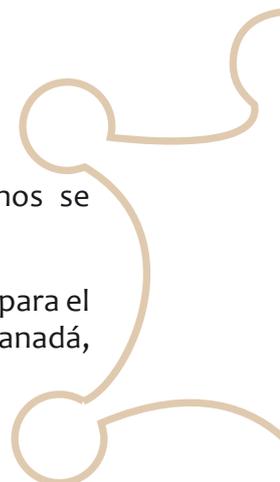
LOS PAÍSES ANALIZADOS

1.- Análisis del marco normativo: Leyes de cooperación

En el cuadro-resumen se mencionan aquellos países donde los derechos humanos se reconocen de una u otra forma. No están por tanto todos los de la OCDE.

Es importante señalar que no todos los países de la OCDE tienen leyes de cooperación para el desarrollo (aproximadamente la mitad de ellos). Tienen legislación en esta materia Canadá, el Reino Unido, Austria, Bélgica, Suiza y Dinamarca, así como España.

¹¹⁵ UNESCO (2007).



2.- Derechos humanos como área prioritaria

Los derechos humanos están contemplados como materia prioritaria en varios de los países: Dinamarca, Reino Unido, Alemania, Suiza, Suecia, Holanda, Nueva Zelanda, Noruega...

En muchos casos esta materia aparece vinculada a otras áreas de trabajo como son la gobernanza, la democracia.

Varios países disponen de publicaciones para la incorporación de los derechos humanos en el trabajo de las organizaciones (Dinamarca, Noruega...).

3.- Enfoque basado en derechos humanos

Países como Suecia, Suiza, Alemania, Noruega explícitamente hablan del enfoque de derechos en su objetivo de cooperación y tienen manuales específicos para la incorporación del EBDH. No obstante no tienen una ley específica que lo mencione o imponga.

En España el Plan Director habla del EBDH, pero no está como tal en la ley, tal y como se analizará en el siguiente apartado.

Cada vez son más las agencias de desarrollo que se comprometen a integrar el enfoque basado en derechos humanos en la práctica. Destacan en este sentido, el DFID, la SIDA, la COSUDE, la Agencia Alemana, la agencia australiana. Como se ha señalado, el único país que introduce el enfoque **en su legislación es Canadá**. Sin embargo, como se ha visto, adolece de deficiencias importantes a la hora de su implementación en la práctica. Parece interesante notar que la ley establece todos los estándares que deben guiar el trabajo en derechos humanos, basada no solo en los *principales* tratados internacionales de derechos humanos, sino también en cualquier otra normativa de la que Canadá sea parte.

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.

En cuanto a las agencias financiadoras, estas adoptan el EBDH de diversas formas: algunas están apostando por introducirlo en su cooperación bilateral, mientras otras priorizan el trabajo de las organizaciones que trabajen con EBDH. Además, algunas de ellas, como la alemana, cuentan con documentos de “buenas prácticas”.

4.- Análisis comparado de las políticas de cooperación

- › Resulta de gran interés la **política de cooperación sueca**, a través de la Agencia SIDA, que ha introducido el EBDH en todos sus documentos estratégicos, por lo que tendría utilidad rescatar algunos de sus lineamientos.

Entre estos es muy válido el hecho de apostar claramente por los *principios de derechos humanos*, tal como se ha plasmado en distintos documentos: *no discriminación, participación, transparencia y responsabilidad*.

La SIDA también establece la necesidad de una apuesta clara por el *fortalecimiento de capacidades* para la participación.

La SIDA está haciendo un esfuerzo importante de *formación*¹¹⁶ y *evaluación*¹¹⁷ en torno al EBDH.

116 Un instrumento de la cooperación sueca es el HELPDESK: <http://msc.st/HRBASSAfrica.html>, creado como plataforma de formación on line sobre EBDH.

117 SIDA ha evaluado algunos de sus programas bilaterales con EBDH, como el que desarrolla en Kenia.

- › La **política de cooperación suiza**, a través de la COSUDE también permite extraer lecciones de gran interés. Este país fue uno de los primeros en adoptar directrices a favor de los derechos humanos como fin y medio de la cooperación para el desarrollo.

Incorpora también los principios de derechos humanos en todas sus políticas, programas y proyectos: *equidad y no discriminación, participación y empoderamiento, responsabilización y estado de derecho, e indivisibilidad y universalidad.*

Suiza establece como eje en todas sus actividades de cooperación el *empoderamiento de los titulares de derechos* y al mismo tiempo el refuerzo a los *titulares de obligaciones*.

Es interesante resaltar cómo entre sus objetivos de cooperación recoge varios de los principios del propio EBDH, como son la promoción de la *dignidad de las personas más empobrecidas y vulnerables*, el *empoderamiento*, y el refuerzo de la *responsabilidad de los actores estatales*.

Parece muy importante ver cómo la política de la COSUDE integra el enfoque en distintos niveles de actuación, tanto en el campo normativo como en el analítico y operativo. Esta distinción permite incorporar las características y principios del EBDH en distintos ámbitos, y constituye un reto para el resto de las políticas, que en muchos casos, contemplan uno de los aspectos pero no el resto. En este sentido, por ejemplo, existen políticas de cooperación que sí incorporan el marco jurídico de los derechos humanos, pero, sin embargo, no se centran en el empoderamiento de titulares de derechos y obligaciones; o también, otro ejemplo, hay políticas que consideran la lucha contra la discriminación, pero olvidan establecer sistemas de monitoreo concretos para el análisis de la situación de estas discriminaciones.

El EBDH requiere de una visión holística y por tanto debe incorporarse en todos los niveles de acción, desde el marco normativo, al de análisis o al más práctico u operativo.

- › La **política danesa de cooperación** también se hace eco de los principios del EBDH, concretamente el *imperio de la ley*, la *equidad* y la *no discriminación*, la *responsabilidad*, la *legitimidad*, y la *transparencia*.

Como prioridades estratégicas recoge algunas que es interesante resaltar, como son la *promoción de los procesos de participación*, y el *empoderamiento y acceso a la justicia* para las personas más empobrecidas y vulnerables.

- › **Alemania** también ha dado pasos importantes en la incorporación del EBDH, y parece interesante rescatar varias de las ideas que se han señalado, que integran algunos de sus documentos estratégicos sobre la incorporación del enfoque en la cooperación alemana. Es también interesante por ser reciente en el tiempo (julio de 2009). Contempla todos los *estándares internacionales de derechos humanos*, pero también hace referencia a los *tratados regionales*, y a todos aquellos elementos que van creando un marco de referencia en el ámbito de los derechos humanos, entre los que se encuentran los informes de los *procedimientos especiales* de las Naciones Unidas, los sistemas de monitoreo y seguimiento, la jurisprudencia, las informaciones estadísticas que emanan de las agencias de Naciones Unidas...

Este parece ser un aspecto clave, porque de alguna manera amplía el marco de referencia de lo que se consideran estándares internacionales de derechos humanos, de manera similar a como lo hace la ley canadiense de cooperación para el desarrollo.

Asimismo aporta líneas de acción para el *fortalecimiento de capacidades* de titulares de derechos y de obligaciones.

Existen sin embargo algunos interrogantes sobre la continuidad de la política alemana de



cooperación para el desarrollo, a la vista de varias nuevas orientaciones cuya consistencia con la práctica del EBDH habrá que ir viendo.

- › En el marco de la **Unión Europea**, si bien hay un compromiso por los derechos humanos, no se ha adoptado el enfoque basado en derechos como tal.
- › Es sobre todo en las distintas **agencias de Naciones Unidas** donde se observa un compromiso firme por la incorporación del EBDH propiamente dicho, a partir de la Declaración de Entendimiento Común en el año 2003. Desde esta fecha, se puede constatar cómo son muchas las agencias que han introducido cambios en sus políticas y programaciones. Varias agencias de Naciones Unidas disponen de manuales y de planes específicos para la incorporación del EBDH en sus programaciones.

DECLARACIÓN DE PARÍS, PROGRAMA DE ACCIÓN DE ACCRA

Importa resaltar que a pesar de todos los esfuerzos que se han visto y los avances para incorporar los derechos humanos en el eje de las políticas de cooperación, en la **Declaración de París** en el año 2005 sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo, donde muchos países establecen compromisos para lograr mayor eficacia de la ayuda, *ni siquiera se mencionan* los derechos humanos.

Sí se recogen los derechos humanos en el **Programa de Acción de Accra** (2008), que se establece para profundizar en la aplicación de la Declaración de París. En la parte introductoria señala 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”.

Sin embargo, a la hora de hablar de las medidas que se adoptarán para lograr un progreso hacia la eficacia de la ayuda, se considera la identificación del país, la construcción de asociaciones más eficaces e inclusivas, y la rendición de cuentas en el logro de resultados. El Programa de Accra no refleja ninguna medida específica dirigida a la promoción y realización de los derechos humanos.

Sí se habla de los derechos humanos a la hora de la identificación del país con el desarrollo, en el apartado de ampliar diálogo sobre políticas. Se señala que los países en desarrollo y los donantes garantizarán que sus programas y políticas de desarrollo se diseñen e implementen de forma coherente con sus compromisos internacionales acordados respecto de la igualdad de género, los derechos humanos, la discapacidad y la sostenibilidad ambiental.

Son las únicas referencias a los derechos humanos en Accra. Parecen débiles pasos a partir de su ausencia total en la Declaración de París, que Accra se propuso profundizar.

Llama por tanto la atención que mientras distintos países establecen compromisos firmes por la defensa y protección de los derechos humanos, y lo van incorporando en sus políticas de cooperación –cuando, además, la mayoría de la comunidad internacional quiere hacerse eco de la Declaración del Milenio–, en el marco de estos dos acuerdos importantes no se vincula¹¹⁸ la eficacia de la ayuda con el respeto, protección y promoción de los derechos humanos.

118 O, si se vincula, se incluye en generalidades, sin apuntar medidas para hacer eficaz tal vínculo.



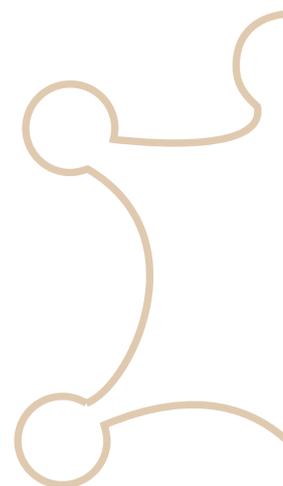
RECOMENDACIONES DEL COMITÉ DE AYUDA AL DESARROLLO -CAD-

Por el contrario parece interesante rescatar las **recomendaciones del CAD** (Comité de Ayuda al Desarrollo)¹¹⁹ de la OCDE, en relación con las áreas y actividades donde es fundamental que los donantes se coordinen:

1. Construir un entendimiento común sobre los vínculos entre las obligaciones de derechos humanos y las prioridades de desarrollo a través del diálogo.
2. Identificar áreas de apoyo a los gobiernos sobre derechos humanos.
3. Salvaguardar los derechos humanos en todos los procesos de construcción de los estados.
4. Apoyar las demandas sobre derechos humanos.
5. Promover la no discriminación como una base para las sociedades más estables e inclusivas.
6. Considerar los derechos humanos en las decisiones sobre alineación y ayuda al desarrollo.
7. Considerar el apoyo mutuo entre los derechos humanos y los principios de eficacia de la ayuda.
8. El principio de *do no harm*, no hacer daño.
9. Adoptar un enfoque graduado y armonizado de cara a las situaciones de deterioro de los derechos humanos.
10. Asegurar que los avances e incrementos de ayuda al desarrollo respetan los derechos humanos.



¹¹⁹ OECD (2007).



5.- EL EBDH EN LA POLÍTICA ESTATAL DE LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA

La política española de cooperación para el desarrollo comenzó a concretarse en el año 1984, al ponerse en marcha el Plan de Cooperación integral para Centroamérica. En los años 80 se crean la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica (SECIPI), la Comisión Interministerial de Cooperación Internacional y la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI).

Lo cierto es que la política española de ayuda oficial al desarrollo ha venido fuertemente determinada por las relaciones históricas con América Latina, y al mismo tiempo, vinculada a intereses comerciales y geoestratégicos.

Hasta 1998 no se aprueba una Ley de Cooperación internacional para el Desarrollo (LCID), que tal y como señala su exposición de motivos, debe estar basada en una “concepción interdependiente y solidaria de la sociedad internacional y de las relaciones que en ella se desarrollan”

Se señalaba también que la cooperación es parte de la acción exterior del Estado y que debe insertarse en el marco de los consensos internacionales y de respeto a los compromisos adoptados por el Estado español en el marco de los Organismos internacionales.

Esto es importante, porque implica que un elemento esencial de la política de cooperación española debe ser la consecución de los objetivos de desarrollo, enmarcados en el ámbito internacional.

El objetivo de la política de cooperación es la erradicación de la pobreza en el mundo, a partir de un enfoque multidimensional del concepto de pobreza.

Junto a la Ley, los Planes Directores constituyen elementos de planificación cuatrienal para determinar las directrices generales y líneas estratégicas de la política de cooperación española.

En el marco de estos consensos internacionales en torno a la reducción de la pobreza se establecen una serie de compromisos, de los que España es parte. La Declaración del Milenio en el año 2000 facilita una agenda común, consensuada por la comunidad internacional, que pone al ser humano en el centro de los debates y promueve una visión universal de los derechos humanos.

5.1. LEY DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO

(Ley 23/1998 de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo).

Los DD HH aparecen en la Ley de Cooperación española entre sus principios rectores (art. 2) y también como objetivo último: “*impulsar procesos de desarrollo que atiendan a la defensa y protección de los Derechos humanos...*” (Art. 1)

Art. 1

“... La cooperación española impulsará procesos de desarrollo que atiendan a la defensa y

protección de los Derechos humanos y las libertades fundamentales, las necesidades de bienestar económico y social... ..”

Art. 2. Principios

“a) el reconocimiento del ser humano en su dimensión individual y colectiva, como protagonista y destinatario último de la política de cooperación para el desarrollo.

b) La defensa y protección de los Derechos humanos y las libertades fundamentales, la paz, democracia y la participación ciudadana en condiciones de igualdad

c) la necesidad de promover un desarrollo humano global, interdependiente, participativo, sostenible y con equidad de género [...]

e) el respeto a los compromisos adoptados en el seno de los Organismos Internacionales”.

Art. 3. Objetivos

“Fomentar [...] un crecimiento económico con un reparto más equitativo de los frutos del desarrollo [...] promoviendo mayores garantías de estabilidad y participación democrática en el marco del respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales de mujeres y hombres.[....].

d) Favorecer la instauración y consolidación de los regímenes democráticos y el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales”.

La Ley española, pues, como otras muchas leyes de países de la OCDE, que hemos analizado, contempla claramente la protección de los derechos humanos, pero no el Enfoque Basado en Derechos Humanos propiamente dicho.

Los órganos competentes que se definen en la Ley de Cooperación son:

Órganos rectores

- › Congreso de los Diputados
 - » Cada 4 años establece las líneas generales y directrices básicas.
 - » Aprueba el Plan Director.
 - » Anualmente debate la política de cooperación. Plan Anual.
- › Comisión Parlamentaria de Cooperación Internacional
- › Gobierno de España
- › Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica (SECIPI)
 - » Coordinación.
 - » Formula propuesta del Plan Director y Plan Anual previo dictamen del Consejo y de la Comisión Interterritorial de Cooperación.

Órganos consultivos

- › Consejo de Cooperación al Desarrollo
 - » Participación en la definición de la política.
 - » Participan agentes sociales, expertos, ONG, instituciones.
 - » Informa la propuesta de Plan Director.
 - » Se someten a informe previo los anteproyectos de ley y otras disposiciones que

regulen materias relacionadas. De estos informes se dará conocimiento a la Comisión del Congreso.

- › Comisión Interterritorial
- › Coordinación de Administraciones Públicas
- › Comisión Interministerial
- › Coordinación técnica interdepartamental de la Administración General del Estado.

Órganos ejecutivos

- › Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI)
(Gestión de la política de cooperación)
- › Oficinas técnicas de Cooperación

5.2. PLAN DIRECTOR DE LA POLÍTICA DE COOPERACIÓN ESPAÑOLA

Como se ha señalado, los Planes Directores son los documentos de aplicación de la Ley de Cooperación. Se consideran aquí el segundo y el tercero (2005 - 2012).

5.2.1. II PLAN DIRECTOR 2005-2008

El primer plan que introdujo expresamente el término de derechos humanos fue el II Plan Director, para 2005-2008.

A partir de la Ley de Cooperación y del contexto internacional, la Declaración del Milenio se constituye en agenda y metodología común para la política de cooperación española y pasa a ser uno de sus referentes principales.

En el Plan de 2005 se parte de un concepto de pobreza que a diferencia del concepto que solo tiene en cuenta el nivel de ingresos, considera además las oportunidades, capacidades y opciones para tener un nivel de vida digno.

Esta visión es coincidente con la noción del **desarrollo humano sostenible**, impulsada por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD. Esta concepción del desarrollo humano tiene implicaciones importantes para la cooperación internacional, ya que el empoderamiento de personas e instituciones pasa a ser un aspecto clave para el proceso de ampliación de libertades y capacidades.

En ese momento se establecieron como objetivos estratégicos de la cooperación española distintos aspectos vinculados al aumento de capacidades, y por primera vez se definían unas **prioridades horizontales**:

- › Lucha contra la pobreza
- › **Defensa de los derechos humanos**
- › Equidad de género
- › Sostenibilidad medioambiental
- › Respeto a la diversidad cultural

Como **sectores estratégicos** se establecieron:

- › Gobernanza democrática, participación ciudadana y desarrollo institucional

- › Cobertura de necesidades sociales
- › Promoción del tejido económico
- › Medio ambiente
- › Cultura y desarrollo
- › Género y desarrollo
- › Prevención de conflictos y construcción de la paz

Por lo tanto, en el Plan Director para los años 2005-2008 los derechos humanos se constituyeron como una de las prioridades horizontales, y se estableció una perspectiva integradora del desarrollo y los derechos humanos.

El Plan señalaba que:

“consecuentemente el enfoque basado en derechos humanos debe presidir todas las actuaciones de la Cooperación española y sus actores, en sus distintas fases, instrumentos y mecanismos”.

Desde este momento se señalaba también que el fortalecimiento de capacidades va unido al respeto, promoción y garantía de los derechos humanos.

En el ámbito internacional el compromiso de España con los valores de los derechos humanos se construye sobre la base de la Carta de las Naciones Unidas y la Declaración Universal de los Derechos humanos. Cita también el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, como marco normativo de los derechos humanos en sus distintas dimensiones.

A nivel instrumental este Plan citaba la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, la Cumbre sobre Desarrollo Social, y la Declaración de la OIT de 1998, como marco específico de acción.

COMPROMISO DE ESPAÑA CON LOS VALORES DE DERECHOS HUMANOS Y DEMOCRACIA PLAN DIRECTOR 2005-2008	
Ámbito internacional	Carta de las Naciones Unidas, 1945. Declaración Universal de los Derechos humanos, 1948. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 1966 . Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 1966.
	Conferencia de Viena sobre Derechos Humanos, 1993. Cumbre de desarrollo Social, 1995. Declaración de la OIT sobre principios y derechos fundamentales en el trabajo, 1998.
Marco regional europeo ¹²⁰	Convenio europeo de protección de los Derechos Humanos y las Libertades fundamentales, 1950. Tratado de Maastricht, 1992. Tratado de Ámsterdam, 1997. Carta de derechos fundamentales de la UE, 2001.
	Comunicación de la Comisión, 8 mayo de 2001 (promoción de los derechos humanos y la igualdad entre hombres y mujeres en la cooperación y acción exterior de la UE).
Ámbito nacional	Constitución española, 1978. Ley 23/1998 de Cooperación Internacional al Desarrollo (defensa y promoción de los Derechos humanos y libertades fundamentales...).

Fuente: Elaboración propia a partir del Plan Director 2005-2008, págs. 22-3.

¹²⁰ Se estableció el marco europeo de ese momento. El futuro Plan Director 2013-2016 tendrá que contemplar el Tratado de Lisboa.

Mecanismos para la integración del EBDH en la política española de cooperación¹²¹

El Plan de 2005 establecía que era necesario integrar esta perspectiva en todas las iniciativas y actuaciones de la Cooperación española, tanto en los análisis como en el desarrollo de actuaciones. La integración del enfoque transversal se operaría en tres niveles:

1. Diálogo y negociación políticos

Los derechos humanos, democracia y Estado de derecho como *elementos fundamentales en el diálogo político* y al mismo tiempo, su condición esencial.

2. Planificación estratégica de la cooperación española

Integrar el estudio y análisis de los derechos humanos en:

- » El contexto y situación de los derechos humanos previos a la formulación e identificación de proyectos (considerar las dimensiones institucionales, políticas, jurídicas, económicas y sociales).
- » Incidencia potencial de toda actuación sobre la situación de los derechos preexistentes.
- » Elaboración de estrategias sectoriales.

3. Seguimiento y evaluación orientados a resultados

Evaluación de la incidencia y efectos de todas las actuaciones en los derechos humanos, así como el índice de participación de la población beneficiaria:

- » Durante la intervención, con especial incidencia en la identificación y formulación
- » Mediante la incorporación de herramientas analíticas fiables, que permitan una gestión y evaluación por resultados en el ejercicio y respeto de los derechos humanos.
- » Incorporar índices de participación.

El EBDH no vuelve a aparecer durante el documento del Plan Director 2005-2008, quedando por tanto limitado como **prioridad horizontal**.

5.2.2. III PLAN DIRECTOR 2009-2012

El Plan Director de 2009, actualmente vigente, parte de las lecciones aprendidas del ciclo anterior y supone un renovado compromiso de lucha contra la pobreza. Si en el anterior se constató la política de cooperación como parte esencial de la política exterior, en el actual el reto se plantea a partir de la identificación de los objetivos de desarrollo, especialmente los ODM, como referente principal de la política del Gobierno, más allá incluso de la política de cooperación.

En este plan director se plantea la preparación de una nueva Ley de Cooperación para el Desarrollo, aunque como se ha señalado en el apartado de antecedentes, por distintas razones, se prevé que la promulgación de tal Ley está lejos de poder llevarse a cabo en la presente Legislatura. El Plan consolida las grandes apuestas del ciclo anterior y da impulso a prioridades como la lucha contra el hambre, el cambio climático, y el crecimiento inclusivo.

La política española de desarrollo se construye sobre distintos *enfoques, principios y valores*, que, según señala el Plan, “son complementarios y se refuerzan mutuamente”.

¹²¹ Vid. Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (2005), pp. 23-5.



Enfoque de desarrollo humano

El III Plan Director reafirma esta noción del desarrollo, como ya lo hacía el Plan anterior. El ser humano, protagonista del desarrollo y, por tanto, principal sujeto del proceso de desarrollo.

Enfoque basado en derechos humanos

El actual plan director mantiene y profundiza la apuesta iniciada en el anterior por adoptar el EBDH. Considera que es complementario y refuerza el enfoque de desarrollo humano. Implica que los objetivos de desarrollo pasan por la plena realización de los derechos humanos y supone un compromiso político y normativo, siendo una de sus fortalezas tener como referente el marco normativo internacional de los derechos humanos.

Hace mención de la *Declaración de entendimiento común de Naciones Unidas* (Stamford, 2003), y en base a ella la Cooperación Española reconoce que:

- › “su política e intervenciones deben ir dirigidas a promover la realización de los derechos humanos según lo establecido en la Declaración Universal de Derechos Humanos y otros instrumentos del DIDH.
- › Los estándares internacionales de derechos humanos deben servir de guía para la programación de la cooperación para el desarrollo.
- › La cooperación para el desarrollo contribuye al fortalecimiento de las capacidades de los titulares de derechos para que reclamen sus derechos y de los titulares de obligaciones y responsabilidades, para que cumplan con ellas”.
- › Continúa el Plan estableciendo que el EBDH supone la aplicación de determinados principios, valores, y normas:
 - » Definición de objetivos de cooperación en términos de derechos.
 - » No discriminación, y atención a grupos vulnerables.
 - » Responsabilidad y estado de derecho.
 - » Rendición de cuentas.
 - » Construcción y ejercicio de ciudadanía.
 - » Empoderamiento y participación.

Otros enfoques que también forman parte de la cooperación española son:

- › Enfoque de desarrollo sostenible.
- › Enfoque participativo y de empoderamiento.
- › Enfoque de género en el desarrollo.
- › Enfoque de proceso.

Visión de la política de desarrollo

Se establece que la visión del futuro se tendrá que caracterizar por el cumplimiento de los ODM en el año 2015, y por la vigencia de nuevos objetivos de desarrollo que contemplen la erradicación total de la pobreza.

Objetivo general y específico

Como objetivo general se establece:

- › “Se ha contribuido a un proceso sustancial hacia el desarrollo humano y sostenible, la erradicación de la pobreza y el ejercicio pleno de los derechos”.

Como objetivo específico se señala también que:

- › Las posibilidades de alcanzar los ODM en plazo se han incrementado de manera apreciable respecto a 2008.
- › Se dispone en 2012 de una política para el desarrollo, más integral y coherente, sostenible a largo plazo, más eficaz y de mayor calidad...

Los derechos humanos siguen siendo una **prioridad horizontal** en este nuevo Plan Director:

- › Inclusión social y lucha contra la pobreza.
- › Promoción de los derechos humanos y gobernabilidad democrática.
- › Género en desarrollo.
- › Sostenibilidad ambiental.
- › Respeto a la diversidad cultural.

Se señala que la promoción de los derechos humanos como prioridad transversal supone la *integración de los principios de los instrumentos internacionales en todas las actuaciones de la Cooperación Española*.

Se hace un especial énfasis en el enfoque de *gobernabilidad democrática*, junto al de derechos humanos, y se crea un grupo de trabajo sobre gobernabilidad democrática.

Observaciones y comentarios:

Aunque hay una apuesta de la política de cooperación española por la incorporación del Enfoque Basado en Derechos Humanos, el actual plan director no incorpora lo que implicaría una *correcta* introducción del EBDH, ya que:

1. En cuanto al **enfoque**

Lo introduce como uno entre otros tantos enfoques que subyacen a la política española de cooperación (de manera similar al enfoque participativo, enfoque medioambiental...).

El EBDH aglutina muchos de los anteriores enfoques, pero se debe entender que se trata de perspectivas de análisis diferentes. En el marco de los distintos enfoques existentes, el EBDH viene a consolidar, a dar coherencia a otros enfoques, los refuerza, incorpora y fortalece. El EBDH, lleva implícitos el enfoque participativo, el enfoque de género, el enfoque de desarrollo humano... Ninguno de los demás enfoques está respaldado por *un conjunto tan amplio de estándares normativos internacionales* (en continua evolución dinámica), que incluye y además *inter-relaciona* los marcos de referencia particulares de los otros enfoques.

La apuesta por el EBDH se diluye cuando se menciona como uno más de una lista de enfoques en cooperación.

2. **El horizonte de visión**

La visión que se plantea en el Plan Director centrada en el cumplimiento de los Objetivos del Milenio, mirada desde la óptica del enfoque basado en derechos humanos resulta muy limitada, puesto que los objetivos del milenio son pasos intermedios para la plena consecución de los derechos humanos.

3. **Objetivos y prioridades horizontales**

Siguiendo el argumento relativo a la visión es necesario señalar que el objetivo específico, si se quedara limitado a un incremento apreciable de los ODM, difícilmente podrá garantizar

el ejercicio pleno de derechos. Es decir, el objetivo general, en términos de la Declaración del Milenio, sí reflejaría en parte el EBDH, pero la concreción en objetivos específicos, es, sin embargo, limitada.

La promoción de los derechos humanos se introduce como prioridad horizontal, junto a la gobernabilidad democrática. Efectivamente esta última tiene una relación directa con los derechos humanos y trabajar desde el EBDH implica sin duda trabajar en un marco de gobernabilidad.

Sin embargo, al enmarcar la promoción de los derechos humanos junto a la gobernabilidad, hace que el marco de la Declaración de Stamford que se menciona en la introducción, quede diluido, ya que no sólo se trata de establecer una prioridad horizontal concreta que contemple los derechos humanos, sino que todas las prioridades y sectores deben contribuir a la promoción, protección y respeto de los derechos humanos.

Parece importante reseñar que los objetivos últimos de la política de cooperación deben buscar la realización, promoción y protección de los derechos humanos. El EBDH implica mucho más que la promoción de los derechos humanos. Se puede trabajar (y así sucede a menudo) en la defensa y promoción de los derechos humanos sin hacerlo desde un enfoque basado en derechos¹²².

Para trabajar desde el enfoque basado en derechos humanos, en el punto de partida deberían estar los principios de participación, responsabilidad, igualdad y no discriminación, universalidad e interdependencia de los derechos. Cada uno de estos principios tiene en la práctica muchas consecuencias tanto a nivel de definición de políticas, como de programación de intervenciones de cooperación para el desarrollo.

ANEXOS AL PLAN DIRECTOR 2009-2012: MARCO GENERAL DE RESULTADOS

El marco general de resultados que acompañan como anexos al Plan Director constituye una novedad, ya que ofrece un listado bastante desarrollado de los resultados que se pretenden, facilitando de esta manera su seguimiento y evaluación final.

Precisamente es en este marco donde se refleja mejor el EBDH.

Estos anexos detallan resultados en distintas perspectivas:

- › Visión
- › Impacto del Plan Director
- › Efectos esperados del Plan Director
- › Efectos por sector

Como impacto del Plan se establece la contribución a un progreso sustancial hacia el desarrollo humano y sostenible, la erradicación de la pobreza, y *el ejercicio pleno de derechos*.

Sin embargo, cuando trata de los efectos esperados del Plan, tal como se ha señalado, se sigue centrando el efecto final sobre la consecución de los ODM, siendo así que estos deben considerarse solo como un medio hacia el pleno ejercicio de derechos humanos y nunca como un fin en sí mismos.

Sobre todo en los efectos esperados por sector se visibiliza mejor un compromiso por el EBDH. Así se establece:

¹²² Vid. sobre esto el apartado 2.1 de este documento. Aquí reside el contenido de la riña de K. Annan a Marc Malloch Brown, mencionada en la Introducción a través del testimonio de U. Jonsson.

Sector	Vinculación al EBDH	Observaciones
Gobernabilidad democrática	Promover la calidad de la democracia y el respeto de los derechos fundamentales , desde una participación real y efectiva de la ciudadanía, el ejercicio de los derechos humanos y las capacidades para promover el desarrollo.	El ejercicio de los DD HH es un elemento esencial para el EBDH. En cambio resulta ambiguo el “respeto de los derechos fundamentales”. Estos en cada país derivan de su Constitución, que puede formularlos de una u otra manera.
Desarrollo rural y lucha contra el hambre	Contribuir a hacer efectivo el derecho humano a la alimentación y mejorar las condiciones de vida y de seguridad alimentaria.	Se refleja el EBDH.
Educación	Contribuir al logro del derecho a una educación básica , inclusiva, gratuita y de calidad, mediante el fortalecimiento de sistemas públicos de educación y de las organizaciones de la sociedad civil, en países y grupos con menores índices educativos.	Se refleja el EBDH.
Salud	Contribuir a establecer las condiciones para mejorar la salud de las poblaciones, en especial aquellas en mayor situación de pobreza y vulnerabilidad.	Perspectiva aparentemente asistencial y menos participativa en el ejercicio del derecho a la salud.
Agua y saneamiento	Promover el derecho humano al agua y mejorar y ampliar la cobertura y el acceso al agua potable y saneamiento básico.	Incorpora el EBDH, pero solo habla de promover, no de garantizar. Cuando incorpora algunos elementos no está incorporando todo el contenido del derecho al agua ¹²³ .
Crecimiento económico para la reducción de la pobreza	Apoyar y fomentar un crecimiento económico inclusivo, equitativo, sostenido y respetuoso con el medio ambiente...	No se recoge el EBDH, e incluso llama la atención que se hable de crecimiento económico sin tener en cuenta los derechos humanos.
Sostenibilidad ambiental, lucha contra el cambio climático y hábitat	Contribuir a una gestión sostenible del capital natural y modelos de desarrollo que permita mejorar el bienestar y calidad de vida de la población.	Tampoco aparecen los derechos y aun parece que se plantea el bienestar con enfoque de necesidades, más que de derechos.
Ciencia, tecnología e innovación para el desarrollo humano	Favorecer los procesos de generación, apropiación y utilización del conocimiento científico... para mejorar las condiciones de vida, crecimiento económico y la equidad social.	De modo similar al anterior, se vuelve a hablar de mejora de las condiciones de vida, sin referencia a los derechos. España vivió este contraste en dictadura, desde los 60.
Cultura y desarrollo	Fomentar las oportunidades y capacidades culturales como elementos del desarrollo humano sostenible.	No aparece el derecho a la identidad cultural en un mundo plural, ni la reivindicación frente a la invasión de una cultura de masas ajena a los valores humanos e impuesta desde pocos y poderosos centros.
Género en desarrollo	Contribuir a alcanzar el pleno ejercicio de los Derechos humanos y la ciudadanía de las mujeres mediante el empoderamiento.	Aparece mejor reflejado el EBDH ¹²⁴ .
Migración y desarrollo	Promover los efectos positivos recíprocos entre migración y desarrollo.... Protegiendo los derechos de los migrantes en todas las fases del proceso.	No se habla de realizar y promover los derechos sino de protegerlos. El EBDH, además de proteger, exige garantizar y promover.
Construcción de la paz	Contribuir al desarrollo de la paz, justicia, equidad y seguridad en situaciones de conflicto y post-conflicto, mediante desarrollo de acciones preventivas, respeto a la legalidad internacional, la defensa de los Derechos humanos	Se habla también de la defensa, más vinculada a la protección, pero no a la garantía y promoción.

Se podría concluir del análisis de los resultados que se establecen en anexos que, si bien existe un acercamiento al enfoque de derechos humanos, estos no se incorporan en muchos casos como tales, lo que de hecho elimina el EBDH. Es importante ver cómo en determinados sectores sí se establece como resultado u objetivo la realización del derecho (es el caso del derecho a la educación, alimentación, agua), pero esto no se aplica coherentemente en todos los sectores, de modo que en la educación no se toca el indivisible derecho a la salud. Es más, en el sector de salud se habla de mejorar la salud, y no se menciona el derecho a la salud, que implica mucho más que la mejora de condiciones.

123 En este sentido el trabajo de algunas organizaciones españolas ha acopiado experiencias interesantes tras diversas acciones realizadas para la incorporación del EBDH en la defensa del derecho al agua y saneamiento. Vid. De la Torre, H., Luis, E. de, y Fernandez Aller, C. (2010).

124 La estrategia de género es fundamental cuando se trabaja con EBDH. Como se ha visto, las agencias que más trayectoria tienen en el EBDH también la tienen en el enfoque de género. Para un análisis de las relaciones entre estos enfoques, Vid. Luis R., E. de (2011).



En otros sectores se introduce el trabajo en derechos humanos pero sesgado hacia la protección (por ej. al trabajar con migraciones). Es importante señalar que el EBDH implica no solo la protección sino también la realización plena de sus derechos.

De cara al trabajo sectorial sería muy deseable que los resultados y líneas de acción se establezcan fundamentados en el contenido definido en los estándares normativos internacionales. Así por ejemplo cuando hablamos de derecho a agua no solo nos estamos refiriendo al acceso, sino a otros elementos definidos en el marco jurídico internacional que establece que el agua tiene que ser accesible, disponible, asequible y de calidad.

ANÁLISIS DE LA INCORPORACIÓN DE ELEMENTOS CLAVES DEL EBDH

Principios del EBDH

En relación con los principios de derechos humanos, el futuro Plan Director debería asumir un compromiso más concreto. El actual recoge de alguna manera alguno de tales principios, por ejemplo al establecer en algunos sectores que se debe centrar en las poblaciones de mayor pobreza y vulnerabilidad (sector salud), al hablar de participación real y efectiva de la ciudadanía (sector de gobernabilidad democrática), pero esto no aparece en muchos otros sectores.

- › Es interesante cómo se recoge el **principio de igualdad, no discriminación y atención a colectivos más vulnerables** en:
 - » Sector 1, gobernabilidad democrática.

Se establece un objetivo específico dirigido a fortalecer la seguridad pública, el acceso a la justicia y la promoción de los derechos humanos, *con especial atención a los pueblos indígenas y a los derechos de las mujeres.*
 - » Sector 2, Desarrollo rural y lucha contra el hambre.

El objetivo 1 se dirige a promover al acceso a la alimentación de las poblaciones en situación de *mayor vulnerabilidad*, con especial atención a *niños y niñas en la primera infancia.*

El objetivo 3 se dirige a apoyar el desarrollo rural con un enfoque territorial que incorpore a la *población vulnerable.*

El objetivo 4 también establece la necesidad de favorecer los acuerdos necesarios para el ejercicio del derecho a la alimentación en especial de los *colectivos más vulnerables.*
 - » Sector 4, Salud.

Entre los seis objetivos específicos se establece uno que recoge la reducción de la carga de la enfermedad prevalente, que soporta la población, en especial la que sufre *mayor discriminación* (mujeres, infancia, jóvenes, indígenas, afro descendientes, personas con discapacidad y población rural).
 - » Sector 5, Agua y Saneamiento.

También el objetivo 2 recoge la mejora y ampliación de los servicios de agua y saneamiento, prestando especial atención a *grupos vulnerables.*
 - » Sector 6, crecimiento económico para la reducción de la pobreza.

El objetivo 3 se dirige a las políticas públicas que impulsen la creación de empleo y desarrollo de capacidades emprendedoras, en especial en *colectivos de vulnerabilidad*.

» Sector 10: Género en desarrollo.

En realidad todo este sector estaría transversalizado por el principio de igualdad y no discriminación, ya que su objetivo general es el pleno ejercicio de los derechos y ciudadanía de las mujeres.

Aunque entre los objetivos no se hace mención a los colectivos o grupos más vulnerables dentro de las mujeres, en algunas de las líneas de acción sí se menciona el empoderamiento de las mujeres que sufren las peores formas de discriminación, por razón de etnia, raza, cultura, edad, discapacidad, enfermedades...

› El **principio de participación**, también aparece reflejado en distintos sectores, pero no en todos ellos:

» Sector 1, gobernabilidad democrática

En su objetivo 3 recoge explícitamente el apoyo a la organización de la sociedad civil y la *participación ciudadana*.

» Sector 4, Salud

Se contempla la contribución al desarrollo de una ciudadanía activa capaz de *tomar parte en el diseño y orientación del sistema de salud*.

» Sector 5, agua y saneamiento

Se contempla entre los objetivos fortalecer las capacidades de las instituciones y comunidades locales, para su *participación efectiva en los servicios de agua y saneamiento*.

» Sector 7, sostenibilidad ambiental, lucha contra el cambio climático y a favor del hábitat

El objetivo 1 se dirige al fortalecimiento de *capacidades institucionales y los procesos de participación* para reducir el impacto del cambio climático y vulnerabilidad ecológica.

» Sector 8, ciencia, tecnología, e investigación para el desarrollo humano

Se contempla el fomento de la participación de universidades e instituciones de investigación.

» Sector 10: Género en desarrollo

Entre sus *objetivos específicos* se contempla el acompañamiento a procesos que garanticen la participación efectiva de las mujeres en los espacios de toma de decisiones.

También dentro de sus líneas de acción se establecen acciones específicas para el fortalecimiento de la participación de las mujeres, organizaciones y redes de la sociedad civil.

» Sector 10, Migración y Desarrollo

Entre las *líneas de acción* se señalan aquellas dirigidas a fortalecer capacidades para la participación de los actores implicados en el diseño, elaboración, aplicación, seguimiento y evaluación de políticas públicas de migración y desarrollo.

› Principio de **rendición de cuentas**

Otro de los principios de derechos humanos es la rendición de cuentas. Precisamente porque el enfoque de derechos busca el empoderamiento de titulares, y su participación y acceso a la información cobra una especial importancia para todo lo que constituye la rendición de cuentas, y la transparencia por parte de los titulares de obligaciones.

Se contempla no a nivel de objetivos sectoriales sino en las líneas de acción de cada uno de esos sectores.

Así en el sector *governabilidad* sí se contempla reforzar la transparencia y rendición de cuentas públicas.

En el sector de *educación* se define una línea de acción dirigida a apoyar la evaluación de las políticas educativas públicas y mejora de recogida y análisis de información y estadísticas.

En el sector 5, *agua y saneamiento* se contempla un apoyo en la transparencia y rendición de cuentas para una gestión eficaz, sostenible e inclusiva del servicio de abastecimiento

En el sector 9, relativo a *género en desarrollo*, se establece la necesidad de apoyar políticas públicas y mecanismos que reduzcan y vigilen los diferentes tipos de discriminación contra las mujeres. También se establecen líneas de acción dirigidas al cumplimiento y adecuación legislativa a la normativa internacional.

En el sector 10, *Migración y Desarrollo*, entre los objetivos específicos se señala el apoyo a los países para el establecimiento de marcos y mecanismos públicos para la gestión e información de las migraciones.

Los principios de derechos humanos deben guiar el proceso de todas las acciones y sectores del Plan Director. Parece muy acertado que se incorporen estos en determinados sectores, pero sería necesario que fuera así en todos ellos.

Otros elementos del EBDH

FORTALECIMIENTO DE CAPACIDADES DE TITULARES DE DERECHOS Y OBLIGACIONES

Constituye un elemento clave del enfoque basado en derechos. En el actual plan director se hace un esfuerzo importante por el fortalecimiento de capacidades. Como en el caso de algunos de los más importantes principios analizados, parece necesario que esto fuera generalizado para todos los sectores y/o marcos de actuación.

Es importante destacar aquellos sectores donde se busca el fortalecimiento de capacidades de titulares de obligaciones, ya que constituye un área de trabajo que tradicionalmente no ha sido objeto de las políticas de cooperación, (esta se solía centrar exclusivamente en capacidades de titulares de derechos, o “beneficiarios”) y sin embargo, es una herramienta y objetivo básico del EBDH¹²⁵.

En este sentido, se contemplan algunos objetivos en el marco de los distintos sectores:

› Sector 1, *governabilidad*

Fortalecer las administraciones públicas para que articulen el desarrollo del Estado de

¹²⁵ Salvada la anterior crítica formulada sobre la ausencia de los derechos humanos en la Declaración de París, es preciso reconocer que el paso dado en ella para estabilizar la consideración como “socios” (y por lo tanto titulares de obligaciones) a los países tradicionalmente “beneficiarios” o receptores de la ayuda tiene gran valor. Otra cosa será el ver si la práctica responde al cambio de la terminología.

Derecho y de la separación de los poderes, y mejoren la cohesión social.

Apoyar la *organización de la sociedad civil* y la participación ciudadana.

› Sector 5, Agua y saneamiento

Fortalecer las *capacidades de las instituciones y de las comunidades locales*, para su participación efectiva en los servicios de agua y saneamiento.

› Sector 7, sostenibilidad ambiental

Fortalecer las *capacidades institucionales en gestión ambiental*.

› Sector 8, ciencia, tecnología e investigación para el desarrollo humano

Creación y fortalecimiento de las *capacidades políticas, institucionales y humanas* para el desarrollo de actividades de investigación e innovación.

› Sector 9, Cultura y Desarrollo

Su objetivo general se define con base en el fomento de oportunidades y *capacidades culturales de personas y comunidades* como elemento sustancial del desarrollo sostenible.

› Sector 10, Género y desarrollo

En este sector el objetivo general se establece para el alcance del *pleno ejercicio de los derechos humanos y la ciudadanía* de las mujeres. De alguna manera, se habla de fortalecer capacidades de los titulares de derechos en orden a conseguir una igualdad formal, así como igualdad real, a partir del fortalecimiento de la gobernabilidad democrática, las políticas públicas y la cohesión social.

› Sector 11, Migración y Desarrollo

Se considera el fomento de *capacidades en los países de origen* para la mejora de capacidades profesionales, y el fomento de capacidades y oportunidades orientado a la inserción en el mercado laboral. También se establecen líneas dirigidas a mejorar la capacidad de *capital humano de la cooperación española* para identificar, analizar e impulsar ámbitos de actuación e iniciativas concretas en el marco de migración y desarrollo.

ESTRATEGIAS

Se ha intentado plasmar el EBDH en algunas estrategias de la Cooperación española. Algunos autores lo analizan en profundidad¹²⁶ sobre la estrategia de gobernabilidad democrática, participación ciudadana y desarrollo institucional de la Cooperación Española para el Desarrollo de 2008. El trabajo de derechos humanos muchas veces se vincula a la gobernanza, y a la democracia (como se ha visto en el análisis comparado de países).

En dicha Estrategia el EBDH constituye un marco de referencia normativo. Se hace alusión a él en los siguientes términos:

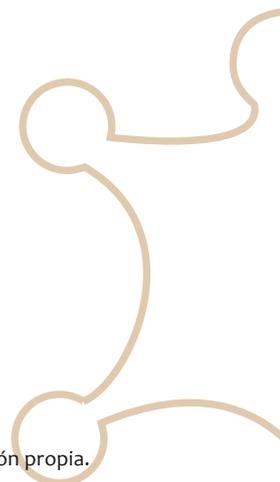
“Todos estos elementos han empujado con fuerza un enfoque complementario, que debe actuar en paralelo al enfoque tradicional del fortalecimiento institucional, y es el enfoque basado en derechos, según el cual se procura *cambiar la lógica de los procesos de elaboración de políticas para que el punto de partida no sea la existencia de personas con necesidades que deben ser asistidas, sino sujetos con derecho a demandar determinadas prestaciones y conductas*. El principal aporte que hace el enfoque basado en derechos a las estrategias de desarrollo es la **vinculación de los derechos con el empoderamiento de los sectores**

126 Lombardo, M. A. (2009)...

excluidos y el fortalecimiento de los mecanismos de responsabilidad mediante el uso de la “infraestructura institucional” internacional y nacional en el ámbito de los derechos humanos”.¹²⁷

Añade el autor citado que este enfoque no libera al Estado de sus responsabilidades respecto del reconocimiento y garantía de derechos y libertades, más bien al contrario. Como plantean algunos autores, las estrategias para el empoderamiento de los sectores excluidos no deben concentrarse solamente en el fortalecimiento de la sociedad civil, sino también en el desarrollo de las instituciones del Estado.

Se hacen algunas alusiones al EBDH pero estas no permiten afirmar que la Política de Cooperación Española haya adoptado dicho enfoque. Más bien está presente como marco de referencia, pero no se profundiza en las implicaciones que dicho enfoque tendría en *la política*. Cuando se desarrollan las líneas de intervención y se concreta la estrategia, las acciones hacen alusión, fundamentalmente, a un trabajo relativo a los derechos humanos, a su reconocimiento y protección. Sin embargo, una aplicación efectiva del EBDH tiene una implicación mayor. En cualquier caso el EBDH debe incorporar una perspectiva de gobernanza, pero no quedar incorporado o subsumido en ésta. Es decir, el enfoque no solo debe plasmarse en su relación intrínseca con la estrategia de gobernabilidad, sino que implica en cualquier caso que el objetivo último de esta debe ser la plena realización de los derechos y para ello todos los procesos deben respetar los principios de derechos humanos. El EBDH constituye un marco, más allá de una estrategia concreta como puede ser la gobernabilidad.



127 Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (2008). p. 7. Las palabras destacadas en cursiva y/o negrita son aportación propia.



6.- CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El estudio ha profundizado en los referentes legislativos y en los documentos estratégicos de las políticas de cooperación de las principales agencias, a partir de su análisis comparativo. De la información analizada se constata que el EBDH está siendo desarrollado y aplicado fundamentalmente en el ámbito de las políticas de cooperación (agencias de cooperación, organizaciones), y no tanto a nivel legislativo.

En este sentido, se formulan diversas propuestas que, debido al contexto actual de España, se dirigen sobre todo al diseño de las políticas españolas de cooperación.

El contenido esencial de las recomendaciones se señala en **párrafos resaltados**.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES PARA LA POLÍTICA ESPAÑOLA DE COOPERACIÓN

Cada vez son más numerosas las opiniones, tanto de expertos como de organizaciones de cooperación¹²⁸, que reclaman que se debe ir más allá de los compromisos de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (que son objetivos autolimitados), y que la agenda de la ayuda debe evolucionar partiendo de los compromisos de la Declaración de París y la Agencia de Acción de Accra, hacia una ayuda más eficaz basada en derechos humanos. Algunos de los elementos de la propuesta de BetterAid, “Ayuda con perspectiva de derechos” coinciden con los elementos y principios básicos del enfoque basado en derechos humanos:

1. **Un enfoque holístico de la financiación del desarrollo**, que tenga en cuenta, entre otras cosas, la pesada carga que supone la deuda externa en el mundo en desarrollo, o la responsabilidad de los países del Norte en los efectos del cambio climático.
2. **Transparencia y rendición de cuentas**, no sólo de los donantes, sino también de los gobiernos del Sur.
3. **Participación de la sociedad civil**, y la consideración de esta como agente independiente de desarrollo (Agenda de Accra) cuyos esfuerzos complementan a los gubernamentales y a los del sector privado.
4. Además, y teniendo en cuenta que el actual sistema de ayuda (que a nivel internacional supone el 0,31% del producto interior bruto) no permite satisfacer las crecientes y evidentes necesidades que existen en el mundo, será necesario que **el otro 99,7%** de actividades económicas contribuyan a la eficacia del desarrollo. Ello se debería hacer en términos de erradicación de la pobreza y garantía de la sostenibilidad ambiental, dando a las poblaciones excluidas un papel central en todo esto¹²⁹.

En el ámbito de las estrategias

1. El EBDH aporta mayor **coherencia y transparencia** en el trabajo de Cooperación para el Desarrollo.

128 BetterAid (2010).

129 Además, obviamente, del ya mencionado *do no harm*: no dañar con el 99,7 lo que obtiene el 0,3.

En este sentido, la Cooperación española debería crear **mecanismos que faciliten el seguimiento acerca del cumplimiento de los derechos humanos**, de forma que las organizaciones del Norte y del Sur, los gobiernos y, en general, todos los actores involucrados puedan controlar que se cumplen los compromisos adoptados.

Además, la cooperación española debería utilizar los mecanismos de las Naciones Unidas vinculados a cada tratado; los informes país del Consejo de Derechos Humanos; los indicadores de NN UU para medir el cumplimiento de las obligaciones de los Estados

2. El EBDH exige abordar las **relaciones de poder** (teniendo en cuenta los estándares internacionales y las limitaciones del contexto local e internacional) y considerar las **causas estructurales** de la falta de respeto a los derechos. Todo ello obliga a trabajar en **incidencia política** y en el **fortalecimiento de las capacidades** de los titulares de obligaciones y responsabilidades. La falta de incidencia política práctica termina consolidando situaciones de corrupción donde los recursos de la cooperación pueden terminar como cómplices de la injusticia.

Por ello, la Cooperación Española debería hacer una apuesta decidida por este tipo de trabajo, facilitando a todos los actores implicados la interlocución directa y en lo posible transparente con los gobiernos locales, que son titulares de obligaciones. El EBDH fomenta el diálogo y la cohesión social mediante la búsqueda de **consensos en procesos participativos**. A estos consensos están llamados todos los actores de la cooperación para el desarrollo.

3. El EBDH suscita un cambio hacia una **ciudadanía activa**, no se conforma con sujetos pasivos. El fortalecimiento de capacidades para la participación es un eje esencial de este marco de trabajo.

Es importante que la Cooperación Española entienda la **participación como un derecho** y apoye acciones dirigidas a *consolidar jurídicamente esta cuestión*. Es urgente que se haga referencia explícita a los derechos humanos, y se eviten cualesquiera referencias solamente retóricas a estos en los documentos estratégicos. Además, deberían apoyarse procesos para pasar de la retórica a la práctica, de forma que la inclusión de la participación lleve consigo un compromiso serio hacia ella.

4. Existe en este momento falta de claridad en torno al significado del EBDH entre las agencias de cooperación internacional. Una confusión frecuente es considerar el EBDH como una prioridad horizontal, reduciéndolo a los temas relativos a gobernanza y derechos humanos. En ocasiones, se advierte poca sensibilidad en torno a los derechos humanos y bajas expectativas en torno a la posibilidad de cambio. Se maneja en ocasiones, incluso, la visión de que la pobreza es equivalente a bajo crecimiento económico, al margen de la falta de respeto a los derechos humanos.

Sería deseable que la *Cooperación Española se coordinase más con otras agencias*, especialmente con el grupo de donantes que sí están tratando de armonizar sus actuaciones en materia de EBDH (Suecia, Suiza, Canadá, Noruega...).

La Cooperación Española debería propiciar **más diálogo, formación e investigación** sobre el EBDH.¹³⁰

¹³⁰ En este sentido, parece interesante señalar las iniciativas que se están generando en el marco de la AECID para fomentar la investigación y el desarrollo. El EBDH también juega un papel importante en todo lo relacionado con el ámbito académico. Vid. Fernandez Aller, C. y Luis, E. de (2008).

5. El EBDH obliga a una mayor **coherencia de políticas**. De otro modo, no podría conseguirse la plena realización de los derechos, tal y como exige este marco de trabajo.

Todos los actores gubernamentales implicados en la gestión de la AOD deberían tener en cuenta el ejemplo de las agencias más avanzadas en la incorporación del EBDH en sus políticas. En este sentido sería deseable que:

se promueva una **plataforma común** para desarrollar el EBDH, superando la agenda centrada en la Eficacia de la Ayuda (lo que podría ser un punto de arranque de lo que sería “París II”). Los ODM no debieran, bajo esta nueva visión, ser el fin último de la Cooperación Internacional. La finalidad de esta es la plena realización de los derechos humanos para todos y todas.

las intervenciones adopten un **enfoque integral u holístico**, que facilite la interdependencia de los derechos, también en los procesos y no solo en los resultados. En este sentido, se podría intentar el diseño de políticas estratégicas sectoriales desde una visión integral, buscando relaciones y complementariedad entre todos.

6. No pocos países sienten necesidad de revisar, en uno u otro sentido, la relación entre su AOD gestionada de modo bilateral, y la que se canaliza a través de instituciones multilaterales. En la reflexión de esos países surge la conveniencia de que el Estado conozca suficientemente cómo se dispone concretamente de sus fondos en el marco de las instancias multilaterales.

Con mayor razón, al encontrarse el EBDH especialmente vinculado a los procesos, un país que ha tomado la decisión estratégica de considerar la cooperación desde un enfoque basado en los derechos humanos, podría tender a aplicarlo solo en los programas y proyectos que controla y gestiona directamente, y a desentenderse del EBDH cuando sus recursos fluyen en procesos gestionados por vías multilaterales.

- › Parece recomendable que España se cuide de supervisar en relación con el EBDH la **actividad de los organismos multilaterales** a quienes confía partes significativas de su ayuda. Esta tarea trabajosa y a veces delicada, no deja de ser necesaria para que quien asigna fondos públicos pueda informarse e informar de su aplicación práctica con la debida transparencia y espíritu de *accountability*. Si para ello es necesario contar con mayores recursos humanos de seguimiento y evaluación, nada nuevo añade esta recomendación a la que ya hace tiempo la OCDE dirigió a España, aun sin tratar del EBDH.
- › Además, sería muy interesante que España haga incidencia para que en la MOPAN¹³¹ se incorporen indicadores de evaluación que permitan medir en qué medida los organismos multilaterales trabajan con EBDH.

7. La globalización de la economía favorece la internacionalización de la actividad empresarial a un ritmo casi vertiginoso. Es cierto que el Estado es ante todo responsable de la cooperación que se decide en los ámbitos y con los recursos públicos. Sin embargo la intervención de los entes privados de un país donante puede producir efectos contradictorios con las estrategias y objetivos cuidadosamente definidos en el marco de la AOD. El Estado (donante) es titular de obligaciones frente a las posibles violaciones que puedan cometer sus ciudadanos con personalidad física o jurídica en tal o cual país. De otro modo el principio de “do no harm” podría resentirse gravemente. La **acción de empresas españolas** puede estar infringiendo derechos de los pueblos indígenas a cuyo respeto y protección se ha comprometido España, por citar solo un ejemplo.

131 The Multilateral Organisation Performance Assessment Network.

Una **actitud vigilante** en las misiones, delegaciones y oficinas españolas en el exterior no debe confundir el legítimo y debido apoyo a los intereses de los nacionales españoles presentes en el territorio con cualquier supuesta complicidad con posibles violaciones de derechos que cometieran otras personas o entidades españolas. Campos específicos para esta vigilancia se situarían en el respeto de los derechos de los pueblos indígenas, o en la accesibilidad real de servicios públicos que fueren encomendados a entidades españolas. Importa también controlar el cumplimiento del principio “todo menos armas”. Las ONGD en el plano español y europeo dejan ver sobre este tema determinadas ambigüedades que es preciso controlar de modo sistemático¹³².

A2. En el campo de la programación

1. En estos momentos existe una mención genérica, pero no una estrategia específica y concreta sobre EBDH¹³³ en la Cooperación Española.

En el Plan Director habría que introducir el tema en toda su profundidad. Algunas ideas básicas que deberían estar presentes son:

Actuar desde el EBDH supone un reto para la Cooperación Internacional, e implica dedicarse al **fortalecimiento de las capacidades** de titulares de derechos y titulares de obligaciones para reforzar a unos y otros en sus tareas de reclamación, y de respeto-protección-realización de los derechos, respectivamente.

Es importante tener en cuenta todo el corpus internacional en torno a los **tratados internacionales** de derechos humanos, ya que de alguna manera son los que constituyen el marco de trabajo que debe guiar cualquier acción con enfoque basado en derechos humanos. En este sentido es fundamental que el Plan Director recoja todos los Tratados Internacionales vigentes en el marco de las Naciones Unidas, junto a sus Protocolos Facultativos, así como algunas de las Declaraciones internacionales de mayor relevancia para la política de cooperación al desarrollo.

Los **principios de los derechos humanos** suponen, junto a la normativa internacional de estos derechos, fuentes de legitimidad y apoyo en las intervenciones. Por ejemplo, el EBDH exige reconocer la interdependencia de los derechos, por lo que un trabajo exclusivamente sectorial, no es sin más compatible con el EBDH. Esto implica además una coordinación de toda la AOD española con los demás Ministerios y organismos con quienes necesita colaborar para desarrollar su estrategia y programación.

Los **estándares de derechos humanos**, entendidos en sentido amplio, deben guiar toda las acciones de cooperación para el desarrollo (tanto el marco normativo vinculante, como las Declaraciones, Observaciones Generales de los Órganos de los Tratados, informes de Relatores y otros Procedimientos Especiales de las Naciones Unidas, y resoluciones del Consejo de Derechos Humanos).

El EBDH implica el empoderamiento de los titulares de derechos y de obligaciones para la participación, entendida ésta como un derecho.

El EBDH obliga a tener en cuenta las causas estructurales de la falta de respeto a los derechos, no sólo las causas inmediatas y subyacentes.

¹³² Vid. CONCORD Cotonou Working Group (2009); CONGDE - CONCORD (2009).

¹³³ De manera similar, por ejemplo, a la que existe sobre Salud o Habitabilidad u otros temas de especial interés para la Cooperación española.

El EBDH tiene consecuencias en el plano de la metodología, en el tipo de intervenciones que se llevan a cabo, y en la forma y plazos que se utilizan.

- › Todo ello habría de tenerse en cuenta por parte del financiador, profundizando en metodologías que faciliten la incorporación del EBDH en el trabajo de todos los actores de cooperación para el desarrollo. Además de la inclusión del tema en los formularios de solicitud de convenios y proyectos, la AECID debería facilitar un manual y unas herramientas metodológicas mejoradas para las ONGD.
- › El EBDH debe utilizarse no sólo en la **programación y formulación**, sino en el **seguimiento y evaluación** de las intervenciones.
- › Debe ponerse un énfasis especial en los **procesos**, además de los productos y los resultados.
- › Urge definir con más precisión **indicadores**, tanto de proceso como de resultado, que ayuden en el trabajo con EBDH. Los procesos de definición de dichos indicadores deberían ser participativos.
- › Para trabajar con EBDH es necesario **conocer los derechos humanos**. Para lograr que cuantos intervienen en la identificación y formulación de los proyectos, en su programación y ejecución, así como en su evaluación final de acuerdo con indicadores ajustados es preciso **difundir un conocimiento profundo y bien asimilado del EBDH**, sus particularidades y exigencias en todos los agentes de la Cooperación, lo cual supone no solo la preparación de los citados manuales, sino también seminarios y programas de formación para asegurar un conocimiento suficiente del mundo de los derechos humanos; y una asimilación de los métodos de trabajo con EBDH. La extensión de este conocimiento y aprendizaje debería extenderse a los centros de formación donde principalmente se preparan los futuros cooperantes y responsables de las organizaciones actuantes.
- › Todas estas recomendaciones deben ser tenidas en cuenta en la propia ayuda bilateral española, no sólo en el trabajo que llevan a cabo ONGD y otros actores

En relación con las contrapartes

La introducción del EBDH debe hacerse a partir de la relación existente con los socios locales, basándose en conocimientos, experiencias y confianza previas. Pero al mismo tiempo introduciendo nuevas formas de trabajo, nuevos proyectos, etc.

Los gobiernos locales también son socios o contrapartes si se trabaja con EBDH. Cualquier actor debe tener, por tanto, interlocución con ellos. Sería deseable la realización de estudios de impacto de la adopción del EBDH por organizaciones (en términos de riesgos, etc).

Es muy importante llevar a cabo análisis de los conceptos que sobre DD HH tienen las contrapartes (análisis de sensibilidad, tal y como ya han hecho algunas agencias de Naciones Unidas, como FNUAP).

Igualmente, los actores de la cooperación deben estar preparados para transmitir la comprensión del EBDH a las contrapartes, tanto de titulares de derechos como de deberes, de modo que capten y comprendan este nuevo modo de trabajo.

Apostar por un nuevo papel de la cooperación con EBDH es también crear puentes entre la ciudadanía y sus instituciones para que trabajen de forma conjunta.

Finalmente, es necesario hacer seguimiento a las recomendaciones e informes de las NN UU sobre la situación de los derechos humanos en los mecanismos de seguimiento de la cooperación bilateral.

A nivel intra-organizativo

El EBDH no sólo tiene implicaciones en el trabajo de Cooperación Internacional (comprendiendo intervenciones de desarrollo en el Sur; educación y sensibilización en el Norte; investigación, etc), sino también en la propia dinámica y funcionamiento de las organizaciones del Norte y del Sur (incluidas las agencias financiadoras y cualquier otro actor de la CI -empresas, sindicatos, universidades, etc-).

- › La Cooperación Española debería abordar el EBDH como algo aplicable hacia el interior de todos actores de cooperación.
- › Por último, aquellos responsables de la definición de las estrategias y políticas y todos los funcionarios y contratados de las Instituciones que dirigen y controlan la Cooperación necesitarán adquirir y asimilar destrezas analíticas, no sólo técnicas, y un conocimiento profundo de todo lo que se encierra en el EBDH.
- › Muchos de los elementos del EBDH podrían incorporarse a este nivel: así, por ejemplo, los principios de participación y rendición de cuentas podrían trabajarse más entre la ciudadanía española; los procesos de contratación pública, de hacerse con EBDH, también debieran modificarse.

ALGUNAS OBSERVACIONES EN ORDEN A UNA FUTURA MODIFICACIÓN DE LA LEY DE COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO

Asimismo, sería importante plantear líneas de introducción del EBDH en el caso de que se abordase la aprobación de una nueva Ley de Cooperación. Se diría de todos modos que esto debe hacerse a partir de una política clara y concreta de cooperación que incorporara el EBDH, asumido en todas las estrategias, programas y líneas de trabajo. Sin esto, las generalidades que caben en una Ley no pueden ser garantía de un cambio conceptual y metodológico complejo.

- › Las propuestas podrían inspirarse en la ley canadiense, superando sus limitaciones.
- › Es necesaria una referencia explícita al marco internacional de los derechos humanos (también a las normas no vinculantes desde el punto de vista más estrictamente jurídico, como las Observaciones Generales de los Órganos de los Tratados de derechos humanos, informes de Relatores Especiales de Naciones Unidas, Declaraciones internacionales...).
- › Sería interesante incorporar en la Ley el tema de la exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales en los términos en que está formulado en el PIDESC, en su Protocolo Facultativo y en las Observaciones Generales de su Comité.
- › Los principios de los derechos humanos deberían ser establecidos en el máximo rango legal como elementos estratégicos de la política de cooperación: igualdad y no discriminación, participación, universalidad e indivisibilidad, rendición de cuentas y transparencia...

BIBLIOGRAFIA

1. EL EBDH EN RELACIÓN CON DOCUMENTOS DE LAS NACIONES UNIDAS

Annan, K, (1999) Secretary-General's Statement to the Commission on Human Rights. 55th Session, Geneva, 7 April.

Asamblea de las Naciones Unidas dedicada al Milenio (2000) Declaración del Milenio. Documento A/55/L.2. 5 de septiembre.

Comité DESC (1990), Aplicación del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General 3, La índole de las obligaciones de los Estados Partes (párrafo 1 del artículo 2 del Pacto), (Quinto período de sesiones, 1990), U.N. Doc. E/1991/23 (1990). Vid. sobre todo Apartados 6 y 9-14.

Federación de Asociaciones de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos (2005), Educar para los Derechos Humanos ¿Cómo?; una herramienta dinámica. Madrid, apartado "Los movimientos sociales de los Derechos Humanos, Viena 1993".

Informe del Secretario General (1997), Renovación de las Naciones Unidas: Un programa de Reforma. Asamblea General, Documento A/51/950. 14 de julio.

Naciones Unidas, Asamblea General (1970), Declaración sobre los principios de derecho internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas. Resolución 2625 (XXV), 1883a. Sesión Plenaria, 24 de octubre, Nueva York.

Naciones Unidas (1993), Conferencia Mundial de Viena, Declaración y Plan de Acción. Documento A/CONF.157/23, Nueva York, 12 de julio.

Naciones Unidas (2003a) Un Enfoque de la Cooperación para el Desarrollo Basado en los Derechos Humanos - Hacia un Entendimiento Común entre las Agencias de las Naciones Unidas. Anexo1. Es, traducido al castellano, el primer anexo del documento del Taller Inter-Agencia de Stamford, donde se precisa conceptualmente lo esencial del EBDH; Cf. "United Nations (2003a)".

Naciones Unidas (2003b), Reforzamiento de las medidas relacionadas con los derechos humanos que adopten las Naciones Unidas en los países. Promoción y protección de los sistemas nacionales de derechos humanos. Plan de Acción. (Puesta en marcha de la denominada "Acción 2").

OHCHR (2002), Asia-Pacific Human Rights Roundtable No. 1: A rights-based approach to development", October.

OHCHR (2006). Preguntas frecuentes sobre el EBDH en la cooperación para el desarrollo. Ginebra.

OHCHR (2008), Principles and Guidelines for a Human Rights Approach to Poverty Reduction Strategies. Foreword by Louise Arbour, UNHCHR.

PNUD (2000), Informe sobre Desarrollo Humano 2000. Ediciones Mundi Prensa, Madrid - Barcelona - México.

UNESCO (2006) The Human Rights Based Approach and the United Nations System. Desk study prepared by André Frankovits, París.

UNESCO (2007) Estrategia a plazo medio para 2008 - 2013. Doc. 34 C/4. París.

UNICEF (2007) Programme Policy and Procedure Manual.

United Nations, General Assembly (2011). Report of the Independent Expert on the effects of foreign debt and other related international financial obligations of States on the full enjoyment of all human rights, particularly economic, social and cultural rights, Cephass Lumina. Mission to Australia, 7-11 February 2011.

United Nations (2003a), Report of The Second Interagency Workshop on Implementing a Human Rights-based Approach in the Context of UN Reform, Background Materials, Stamford, USA, 5-7 May (versión sin anexos, 12 págs).

United Nations (2003b), Report of The Second Interagency Workshop on Implementing a Human Rights-based Approach in the Context of UN Reform, Stamford, USA, 5-7 May (versión completa con anexos, 52 págs.).

2. OTRAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES Y/O PAÍSES

OCDE / OEDC

OCDE (1995) Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo

OCDE (1998). Programa de acción de Accra.

BLIBLIOGRAFIA

OECD (2006), Integrating Human Rights Into Development. Donor Approaches, Experiences and Challenges. Col The Development Dimension. Lecture Only.

OECD (2007), DAC Action-Oriented Policy Paper on Human Rights and Development.

OECD - Better Aid, (2009a), Managing AID: Practices of DAC Member Countries. Coordinated and written by Elisabeth Thioléron.

OECD DAC Network on Governance – Anti-Corruption Task Team (2009b), Working towards more effective collective donor responses to corruption. Background study of how donors have responded to corruption in practice. Synthesis Report and Recommendations. Prepared by Justine Davila, Karen Hussmann, K. Sarwar Lateef, Jose Jaime Macuane, Marcus Cox, OECD GOVNET.

Piron, L-H. y O'Neill, T. (2005), Integrating Human Rights into Development. A synthesis of donor approaches and experiences. Executive Summary. Prepared for the OECD DAC Network on Governance (GOVNET). Overseas Development Institute, September.

Unión Europea

Comisión Europea (2007) Código de Conducta de la UE relativo a la división del trabajo en el ámbito de la política de desarrollo. Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. COM(2007) 72 final. 28 de febrero.

CONCORD Cotonou Working Group (2009) Policy Coherence for Development. Brussel.

CONCORD (2010) The EU's new external action architecture. Brussel.

CONGDE - CONCORD (2009) La coherencia de políticas en el punto de mira. Informe 2009. Versión ampliada con el caso español. Bruselas - Madrid. Octubre.

Diario Oficial de la Unión Europea (2007) Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (2007/C 303/01).

Diario Oficial de la Unión Europea (2010) Versión consolidada del Tratado de la Unión Europea (TUE). Documento 210/C 83/01, 30 de marzo, págs. 83/31-45.

Declaración conjunta del Consejo y de los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo, del Parlamento Europeo y de la Comisión sobre la política de desarrollo de la Unión Europea titulada «El consenso europeo sobre desarrollo» [Diario Oficial C/46/1-19, de 24.2.2006].

Muñoz Gálvez, Elena (2011) La cooperación europea al desarrollo: oportunidades de coordinación tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa. Observatorio de Política Exterior Española, OPEX, Documento de trabajo 61/2011. Fundación Alternativas. Madrid, septiembre.

Terre des Hommes International Federation, ActionAid International, Amnesty International EU Office and International Human Rights Network (IHRN) (2008) Human Rights-Based Approaches and European Union Development Aid Policies.

Ussar, Maxi (2011) Integration of the human rights-based approach into development policies and programmes: A guide for the New EU Member States. Minority Rights Group Europe. Budapest, September.

Alemania

BMZ Federal Ministry for Economic Cooperation and Development (2008), Development Policy Action Plan on Human Rights 2008 – 2010. Strategies 167, Berlin.

BMZ Federal Ministry for Economic Cooperation and Development (2011a) German Development Policy at a Glance. Febrero.

BMZ Federal Ministry for Economic Cooperation and Development (2011b) Developing markets, creating wealth, reducing poverty, taking responsibility –The private sector as a partner of development policy. Key Issues Paper on cooperation with the private sector. Marzo.

BMZ Federal Ministry for Economic Cooperation and Development (2011c) Formas de cooperación con el sector privado en el contexto de la cooperación para el desarrollo, 31 marzo.

BMZ Federal Ministry for Economic Cooperation and Development (2011d) Aid for Trade in German Development Policy. BMZ Strategy Paper, as of July.

Fuchs, Florian (2010) “Deutschland steht am Pranger: Oxfam-Chef zur Entwicklungshilfe”. *Sueddeutsche.de*. 12 de julio.

German Institute for Human Rights (2006) Frequently Asked Questions on the Human Rights-based Approach in Development Cooperation. [Ampliación del documento OHCHR (2006) del mismo título].

GTZ Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit, GmbH (2009), Promising Practices On the human rights-based approach in German development cooperation. Water and sanitation - Ensuring access for the urban poor in Kenya. Eschborn, Germany.

GTZ Division on Governance and Democracy (2010) The ABC of Human Rights for Development Cooperation (Update August 2010). Eschborn.

GTZ (2009) The Human Rights-Based Approach in German Development Cooperation. Eschborn. July.

Kauffmann, Lissy, (2011) “Mehr deutsche Firmen”: Niebels Idee von Entwicklungshilfe. *Der Tagesspiegel -Politik*, 6 de enero.

Morlok, Peter, (2011), “Bundesminister Niebel bei Fischer”, *Schwarzwaldler-Bote*, 15 de febrero.

Nüsse, Andrea (2010) “Wirtschaftswachstum Entwicklungshilfe ist deutsches Interesse”. *Der Tagesspiegel*, 26 de noviembre.

Australia

Ausaid (2010) Statistical Summary 2005-06, 2006-07 & 2007-08 (Green Book).

Human Rights Council of Australia (2003). Promoting a Human Rights RBA Definitions.

OECD / DAC (2008) Australia: DAC Peer Review of Australia - Main Findings and Recommendations.

UN General Assembly (2011) Report of the Independent Expert on the effects of foreign debt and other related international financial obligations of States on the full enjoyment of all human rights, particularly economic, social and cultural rights, Cephias Lumina. Addendum Mission to Australia (February, 7–11th) and Solomon Islands, February, 14–18th. Documento: A/HRC/17/37/Add.1 (Incl. Full report as an Annex).

UN Human Rights Council (2011) Australia Urged to Adopt Human Rights-Based Approach to Aid and Development. May, 31st.

Austria

Collection of Federal Acts (2003) Federal Act on Development Cooperation (2002), including its Amendment (2003), Vienna.

Federal Ministry for European and International Affairs (2008) Three-Year Programme on Austrian Development Policy 2008-2010. Revised Version 2008. Vienna.

Kühhas, Barbara et.al. (2006) A Human Rights Based Approach to MDG 1 – Selected Experiences from the Balkans. Prepared for the Austrian Development Agency Ludwig Boltzmann Institut für Menschenrechte, Vienna.

OECD / DAC (2009) Austria: DAC Peer Review - Main Findings and Recommendations.

Bélgica

Belgian Official Gazette (1999) Law on Belgian International Cooperation. Brussels.

Ministry for Development Cooperation (2011) Annual Report 2010: The Belgian Development Cooperation.

OECD (2010) Belgium: DAC Peer Review. Full Report.

Canadá:

Dufresne, R. (2008), Notes on Bill C-293: An Act respecting the provision of official development assistance abroad (Official Development Assistance Accountability Act). Ed. Library of Parliament, documento PRB-06-31E. Revised 8 October 2008.

Statutes of Canada 2008, (2008), Official Development Assistance Accountability Act, C-293. Texto bilingüe inglés / francés, 29th May.

BIBLIOGRAFIA

Tomlinson, B., (2008), International Human Rights Standards and Canadian ODA. Implications and issues of the Canadian ODA Accountability Act- A CCIC Briefing Note.

Tomlinson, B. (2009), Strengthening CIDA: create an effective Government Department for International Cooperation, Canada's Coalition to End the Global Poverty - CCIC / CCCI, June.

Dinamarca

Ministry of Foreign Affairs of Denmark / DANIDA (2006): *Act on International Development Cooperation as published in Act no. 541 of 10 July 1998.*

Ministry of Foreign Affairs of Denmark / DANIDA (2009a) *Democratisation and Human Rights for the benefit of the People. Strategic Piorities, For Danish Support dor Good Governance.*

Ministry of Foreign Affairs of Denmark / Danida (2009b) *A World of Difference. The Government's Vision for New Priorities in Danish Development Assistance 2010-2014.*

Ministry of Foreign Affairs of Denmark (2010) *Freedom from poverty, freedom to change. Strategy for Denmark's Development Cooperation.* Copenhagen, July.

The Danish Institute for Human Rights (web 2011) www.humanrights.dk. What we do.

España

BOE (1998) Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo.

Congreso de los Diputados (1979) Aprobación por el Pleno del Congreso de los Diputados, en su sesión extraordinaria del día 1 de julio de 1999, del acuerdo de la Comisión de Asuntos Exteriores sobre el informe de la Subcomisión relativa al cincuenta aniversario de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (núm. expte. 154/000023). BOCG VI Legislatura, Serie D. núm. 465, 15 de julio de 1999.

Consejo de Ministros del Gobierno de España (2009), Plan Director de la Cooperación Española 2009 - 2012. Documento de Líneas Maestras. 13 de febrero.

Domingo, P. (1998), *Judicial Independence and Judicial Reform in Latin America.* En A. Schledler y M. F. Plattner, orgs. *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*, Boulder, Colorado: Lynne Reinner, citado en MAEC (2008) pág 7. Vid más adelante.

Lombardo, Miguel Ángel (2009) "El enfoque basado en derechos humanos en la Cooperación Española". *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, N° 23 invierno, pp. 55-66.

OECD Development Cooperation Directorate DCD-DAC (2007) *Spain: DAC Peer Review: Main Findings and Recommendations.*

FRIDE (2006-2011), Foro sobre la Ayuda Oficial al Desarrollo, <http://foroaod.org>.

Meyer, S. (2008), "La reforma de la vigente Ley de Cooperación – necesaria, ¿pero urgente?", [Foroaod.org](http://foroaod.org), 7. Julio.

Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (2008) *Estrategia de gobernabilidad democrática, participación ciudadana y desarrollo institucional de la cooperación española para el desarrollo.* Documento en proceso de maquetación. (web, actualizado en 2011).

Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (2005), Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008. MAEC, 172 págs., Madrid, enero

Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (2009), Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012. Aprobado por el Consejo de Ministros el 13 de febrero de 2009. MAEC, Madrid.

Estados Unidos de América

Committee of International Relations - Committee on Foreign Relations (2003) *The Foreign Assistance Act 1961. En: Legislation on Foreign Relations Through 2002.*

Patrick, Stewart (2006) *U.S. Foreign Aid Reform: Will It Fix What Is Broken.* Center for Global Development. Washington DC, September.

USAID (2002) *Foreign Aid in the National Interest. Promoting Freedom, Security, and Opportunity.* Washington DC.



USAID (2006) Policy Framework for Bilateral Foreign Aid. Implementing Transformational Diplomacy through Development. Washington, January.

U.S. Department of State / U.S. Agency for International Development (2007) Strategic Plan. Fiscal Years 2007 - 2012.

Finlandia

Ministerio de Asuntos Exteriores (2007) El Programa de Política para el Desarrollo de Finlandia. Hacia una política de humanidad justa y sostenible. La decisión de principio del Gobierno.

Ministry for Foreign Affairs of Finland (2011) Finland's Development Cooperation 2010. Annual Report. Development Communications.

Francia

CICID (2009) Relevé de conclusions. 5 Juin. (Sesión presidida por el Primer Ministro François Fillon).

Coordination SUD - Solidarité Urgence Développement (2010) L'Aide publique au Développement dans le Projet de Loi de Finances 2011. Paris, Octubre.

Haut Conseil de la Coopération Internationale (2001) Coopération Internationale et Droits de l'Homme. Rapport du Haut Conseil de la Coopération Internationale, remis au Premier Ministre. Paris, 10 Juillet.

Journal Officiel de la République Française - JORF n° 0302 (2010) Loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011.

La Documentarion Française - Jacob, O. (2008) Défense et Sécurité Nationale, Le Livre Blanc.

La Documentation Française (2008) "Livre Blanc sur la politique étrangère et européenne de la France 2008-2020", sous la présidence d'Alain Juppé et Louis Schweitzer.

Ministère des Affaires Étrangères (2003) La Coopération française pour le Développement et les Droits de l'Homme.

Ministère des Affaires Étrangères et Européennes (2011a) Coopération au Développement: une vision française. Document cadre.

Ministère des Affaires Étrangères et Européennes (2011b) France Diplomatie http://www.diplomatie.gouv.fr/es/espaces_dedies.php?id_rubrique=313 (Ayuda al Desarrollo y Acción Humanitaria > Gobernanza > Derechos Humanos y Desarrollo)

Premier Ministre (2009) Communiqué de Presse . (Sobre CICID del 5 de junio).

Grecia

2731/1999 Act (Official Gazette 138A/5-7-1999) on the "Regulation of Matters of Bilateral Development Cooperation and Assistance, Non-Governmental Organizations and Other Provisions", creating HELLENIC AID.

Presidential Decree 224/2000 (Official Gazette 193A/6-9-2000) on the "Organization, Staffing and Operation of the Directorate of International Development Cooperation of the Ministry of Foreign Affairs", which subsequently came into force.

Hellenic Republic - Ministry of Foreign Affairs (2000) The Hellenic development policy - the new strategy.

<http://www.hellenicaid.gr/frontoffice/portal.asp?cpage=NODE&cnode=3&clang=1>

OECD - DAC (2006) Greece, DAC Peer Review: Main Findings and Recommendations. <http://www.hellenicaid.gr/frontoffice/portal.asp?cpage=NODE&cnode=3&clang=1>

OECD DAC (2006) Peer Review of Greece. Full Report. Peer Review Series.

Holanda

Advisory Council on International Affairs - AIV (2011) The Human Rights Policy of the Dutch Government. Identifying Constants in a Changing World. February.

Directorate-General for International Cooperation, The Hague (2003) Mutual Interests, Mutual Responsibilities:

BLIBLIOGRAFIA

Dutch Development Co-operation en route to 2015. October, 3rd.

Hoebink, Paul (ed.) (2007) The Netherlands Yearbook on International Cooperation - 2007. Van Gorcum. Human Rights and Peace Building Department. The Hague. (2001) Memorandum on Human Rights Policy.

Netherlands Government (2007) Our common Concern. Policy Letter to the House of Representatives. October, 16th.

Irlanda

Amnesty International Irish Section (2005) Our Rights, Our Future: Human Rights Based Approaches in Ireland - Principles, Policies and Practice. International Human Rights Network, Dublin, May - July.

Candy Murphy & Associates (2007) A Handbook on Using a Human Rights-based Approach to Achieve Social Inclusion and Equality. Dublin, December.

IRISH AID, (2007) Mainstreaming: A key strategy in poverty reduction. Training Pack. Dublin. 31st January.

IRISH AID, (2006), White Paper on Human Rights and Development. Dublin.

Italia

Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (1987) Legge 26 febbraio 1987, n. 49. Nuova disciplina della Cooperazione dell'Italia con i Paesi in via di sviluppo (colle modifiche intervenute sulla base di norme successive).

Ministero degli Affari Esteri (2011) La Cooperazione italiana: priorità, sistema Italia; Cooperazione orizzontale e decentrata; sistema formativo; Direzione Generale; http://www.esteri.it/MAE/IT/Politica_Estera/Cooperaz_Sviluppo/.

Noruega

MFA (Ministerio de Relaciones Exteriores) (2002) Luchar contra la pobreza: El plan de acción del Gobierno Noruego en el Sur hacia 2015.

Ministerio de Asuntos Exteriores de Noruega (2004) La labor noruega para fortalecer el trabajo con los pueblos indígenas en la cooperación al desarrollo. Un enfoque basado en los derechos.

Ministry of Foreign Affairs (2004) Fighting poverty together: a coherent policy for development : Report no. 35 to the Storting (2003-2004).

NORAD (1999) Norad invierte en el futuro : La estrategia de Norad hacia el año 2005.

NORAD (2001) Handbook on Human Rights Assessment” Oslo, feb.

NORAD (2006a) Evaluation of Norwegian Development Cooperation. Annual Report 2004-2005.

NORAD (2006b) Nordic Plus. Barriers to delegated cooperation. Joint assessments of policies and administrative practices of the Nordic Plus donors. Revision 1 (with inclusion of Finland).

NORAD (2009) Principles of NORAD’s support to civil society in the South. Oslo.

Norwegian Ministry of Foreign Affairs (2004) Peace Building - A Development Perspective. Strategic Framework.

Norwegian People’s AID -NPA (2003) Policy and Strategy for NPA International Development and Humanitarian Work, 2003–2007.

Nueva Zelanda

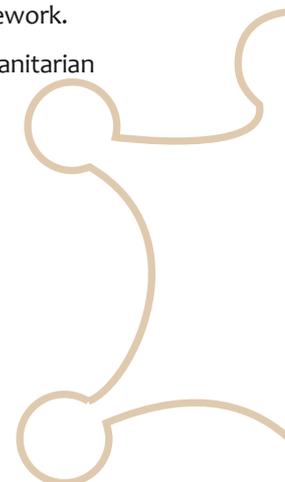
NZAID (2002) Towards a Safe and Just World Free of Poverty.

NZAID (2004) Strategic Policy Framework for Relations between NZAID and New Zealand NGO’s.

NZAID (2003) Human Rights policy. Implementation Plan of Action 2004-2009.

NZAID (2004/5 – 2009/10), Five-Year Strategy.

NZAID Five-Year Strategy (2004/5 – 2009/10); Statement of Intent 2008-2011.



NZAID (2008) Reference Guide on Mainstreaming Human Rights.

NZAID (2009) Human Rights Mainstreaming Guideline.

NZ'Human Rights Commission (2008), 2008-2011 Statement of Intent and Service Performance.

NZ'Ministry of Foreign Affairs & Trade (2010), Statement of Intent 2011 - 2014. Outcome 4: Sustainable development in developing countries, in order to reduce poverty and to contribute to a more secure, equitable and prosperous world.

NZ'Ministry of Pacific Island Affairs (2008), Statement of Intent 2008-2011.

Portugal

Decreto legislativo 5/2003.

Conselho de Ministros (2009). Resolução n.º 73/2009. 16 de Julho. Estratégia Nacional sobre Segurança e Desenvolvimento.

Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento, IPAD (2010) Cooperação Portuguesa - Uma Leitura dos últimos Quinze Anos de Cooperação para o Desenvolvimento 1996-2010.

IPAD (2011) Estratégia Portuguesa de Cooperação Multilateral. Maio.

IPAD - Ministério dos Negócios Estrangeiros (2009) Assessment of the Strategic Vision for Portuguese Development Cooperation. Novembro.

Presidência do Conselho de Ministros (2005) Resolução n.º 196/2005. Balanço da legislatura na área de cooperação para o desenvolvimento. 22 de Dezembro.

Reino Unido

DFID (1997), Eliminating World Poverty: A Challenge for the 21st Century.

DFID (2000a), Realizing human rights for poor people. Strategies for Achieving the International Development Targets. DFID Strategy Paper, London.

DFID (2000b) Eliminating World Poverty: Making Globalisation Work for the Poor.

DFID (2001), Poverty: bridging the gap. DFID's anti-poverty strategy. London.

DFID (2005) DFID Public Service Agreement 2005-2008.

DFID (2006) Eliminating World Poverty: making governance work for the poor.

Piron, L-H. (2003), "Learning from the UK Department for International Development's Rights Based Approach to Development Assistance". Report for the German Development Institute. Overseas Development Institute (ODI), July. Aunque se centra en el análisis de la experiencia del DFID británico, el estudio también extrae conclusiones de carácter general para la extensión internacional del EBDH.

Public General Acts-Elizabeth II (2004), International Development Act 2002.

The Stationery Office Books (2002) International Development Act 2002. Introduction: An Overview of the Act. Frequently Asked Questions: Why is an Act needed at all?

Suecia

Ministerio de Asuntos Exteriores (2005) Política sueca para el desarrollo global. 9 de febrero.

Ministry of Foreign Affairs (2009) Action Plan on Aid Effectiveness 2009-2011.

Ministry of Foreign Affairs (2010) Change for Freedom. Policy for democratic development and human rights in Swedish development cooperation, 2010-2014.

SADEV (Swedish Agency for Development Evaluation) (2008), REPORT 2008:2. Integrating the Rights Perspective in Programming. Lessons learnt from Swedish-Kenyan development cooperation. November.

SIDA (2002) Perspectives on Poverty. October.

SIDA (2010) Meeting Global Challenges in Research Cooperation.

SIDA,(2006), "What must SIDA do in the future?", *Current Thinking on the two perspectives of the PGD*. Working Paper 2006:4, p.12.

SIDA (2008) What to say and do? How to conduct a dialogue on Gender-Based Violence? September, 12th.

Swedish Government Bill (2003), Shared Responsibility: Sweden's policy for global development. Adopted by Parliament.

Suiza

COSUDE (web sin fecha) Estado de Derecho y Democracia. Eje temático, en http://www.sdc.admin.ch/es/Pagina_principal/Temas/Estado_de_derecho_democracia

COSUDE (1998) Promoción de los derechos humanos y cooperación al desarrollo. Líneas directrices. Berna.

COSUDE (2006) Política de la COSUDE en materia de derechos humanos: hacia una vida con dignidad. Concretizar los derechos de los pobres. Berna.

HELVETAS (2004) Basics on the Human Rights Based approach to Development (HRBA) with Relevance to the Helvetas Strategy, Zürich.

3. TRABAJOS GENERALES SOBRE EBDH Y COOPERACIÓN AL DESARROLLO

Alcaide Zugaza, L. y Larrú Ramos, J.M (2007a) "Corrupción, ayuda al desarrollo, pobreza y desarrollo humano". *Boletín Económico del ICE*, 2917, 21-31 julio.

Alcaide Zugaza, L. y Larrú Ramos, J.M (2007b) Transparencia como elemento clave en la Cooperación al Desarrollo española. *Memorandos OPEX*, 44. Fundación Alternativas, Madrid.

Alston, Ph.,(2005) "Ships Passing in the Night: The Current State of the Human Rights and Development Debate Seen through the Lens of the Millenium Development Goals". *Human Rights Quarterly*, 27, 755-829. The Johns Hopkins University Press.

Appleyard, S. (2002) A Rights-Based Approach to Development: What the policy documents of the UN, development cooperation and NGO agencies say. OHCHR Asia-Pacific, September.

Asociación Pro Derechos Humanos de España - ISI Argonauta (2008), Enfoque basado en derechos humanos para el desarrollo. Documentos para el debate. I Jornadas Internacionales, Madrid.

BetterAid (2010), Development effectiveness in development cooperation: a rights-based perspective. Octubre.

Borja, Carmen; García, Paloma, elaborado por ISI Argonauta para la Red Enderechos (2011). Enfoque basado en derechos humanos: Evaluación e Indicadores. Red EnDerechos. Madrid.

Child Rights Information Network (2003) Definitions of Rights Based Approach to Development - By Perspective. Incluye definiciones del EBDH formuladas por ODI, Gobiernos de Australia, Noruega y Suecia, Naciones Unidas, Amartya Sen, Argun Sengupta, UNICEF, UN Division on Advancement of Women, OMS, UNAIDS, UNDP, OACNUDH, UNDAF; organizaciones no gubernamentales como ActionAid, Danish Church Aid, CARE, International Human Rights Internship Programm, OXFAM, Save the Children, y Human Rights Council of Australia; así como académicos como Hugo Slim y publicaciones sobre el valor añadido del EBDH.

Child Rights Information Network (2006) Definitions of Rights Based Approach to Development - By Perspective. Documento similar al anterior, que añade la definición del EBDH según el DFID y suprime otras.

Chossudovsky, M. (2005) *The Globalisation of Poverty: Impacts of IMF and World Bank Reforms*. London: Zed Books, 1997, citado por Harris-Curtis, Marelyn y Bakewell (2005).

Dalla Torre, H., Luis Romero E. de, Fernandez C. "Una experiencia de trabajo para la defensa del derecho humano al agua y saneamiento en Nicaragua, con Enfoque Basado en Derechos". *Derecho al Agua*. Implementación del derecho humano al agua. ISF y Unesco Etxea, Junio 2010.

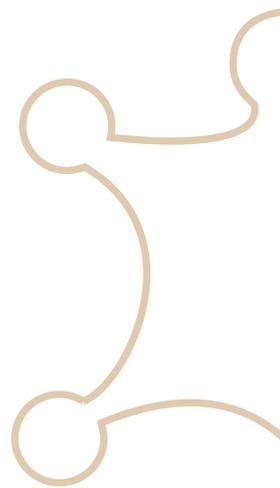
De Luis Romero, E (2011) Enfoque basado en derechos y perspectiva de género. *Documentación Social*, 161 (Tribuna Abierta). Caritas Española. Madrid. Septiembre.

Federación de Asociaciones de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos (2005). *Educación para los Derechos Humanos ¿Cómo?, Una herramienta dinámica*, CD-ROM.



- Fernandez Aller C, coord., (2008) Marco teórico para La incorporación del enfoque basado en derechos. La Catarata, Madrid.
- Fernández Aller, M.C., De Luis Romero, E. , “Enfoque basado en derechos humanos y Universidad”. Actas del Congreso de Universidad y Cooperación para el Desarrollo. Barcelona, 2008.
- Gibb, H., Foster, J. and Weston, A. - The North-South Institute (2008), Human Rights and Private Sector Development: A Discussion Paper. Ottawa, Canada.
- Harris-Curtis, E., Marleyn, O. and Bakewell, O. (2005) “The implications of Northern NGOs of adopting rights-based approaches”, Occasional Papers Series No: 21, INTRAC Oxford. Destaca el DFID, que condiciona la ayuda a la adopción del EBDH.
- IIEDH, Institut Interdisciplinaire d’Éthique et des Droits de l’Homme de l’Université de Fribourg (2010) L’approche basée sur les droits de l’homme en développement. Un renouveau grâce à la prise en compte des droits culturels? Documents de synthèse, DS19, Fribourg (Suisse), 23/10.
- ISI Argonauta e Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación de la Universidad Complutense de Madrid (2010) Guía para la incorporación del enfoque basado en derechos humanos en las intervenciones de cooperación para el desarrollo. 2ª Ed. en el marco de la RedEnderechos. Madrid, marzo.
- Jonsson, U., (2003) A Human Rights Approach to Development Programming. UNICEF, New York.
- Jonsson, U. (2007) Millenium Development Goals and other Good Intentions”. *The International Library of Environmental, Agricultural and Food Ethics*, 12, 111-29
- Manji, F., (1998) Rights, Poverty and Development: NGOs and the de-politicisation of poverty. Oxford.
- Nyamu-Musebi, C., (2004) “What is the rights based approach all about? Perspectives from international development agencies”. *IDS Working Paper* 234.
- Ollé Sesé, Acebal Monfort, L y García Sanz, N. (coords.), Asociación Pro Derechos Humanos de España (2009). Derecho Internacional de los Derechos Humanos: su vigencia para los Estados y para los ciudadanos. Anthropos, Barcelona.
- Red EnDerechos (2010) El enfoque basado en Derechos Humanos: nueva mirada a la cooperación. Construcción de ciudadanía y de voluntad política. Documentos para el debate. II Jornadas Internacionales, Madrid
- Sano, Hans-Otto (2000) Development and Human Rights: The Necessary, but Partial Integration of Human Rights and Development, *Human Rights Quarterly*, 22, 734–752
- Siobhán McInerney-Lankford (2009) Human Rights and Development: a comment on challenges and opportunities from a legal perspective. *Journal of Human Rights Practice* volume I, pp 51-82.
- Slim, H., (2002), “Not Philanthropy But Rights: The Proper Politicisation of Humanitarian Philosophy”. *The International Journal of Human Rights*, Vol. 6, Iss. 2, pp. 1–22.
- UNDP (2000b), The Application of a Human Rights-based Approach to Development Programming. What is the Added-Value?. UNDP Internal Discussion Paper 2000 Background Document, Geneva.
- Uvin, P. (2002), “On High Moral Ground: The Incorporation of Human Rights by the Development Enterprise”. *PRAXIS The Fletcher Journal of Development Studies*, XVII.
- Uvin, P. (2007), “From the right to development to the rights-based approach: how ‘human rights’ entered development”. *Development in Practice*, 17, 4–5, August.





AGRADECIMIENTOS

Los autores desean expresar su agradecimiento a todas las personas e instituciones con las que han establecido contactos para facilitar la elaboración de este documento.

En particular es preciso mencionar a:

Natalia Alonso, de *Plan EU Liason Office*.

Claire Avery, Marta Foresti y Helen Piron, del ODI.

Ann Kathrin Bohnert, División de análisis y política de la COSUDE.

Olivier Consolo, Director de la Confederación CONCORD.

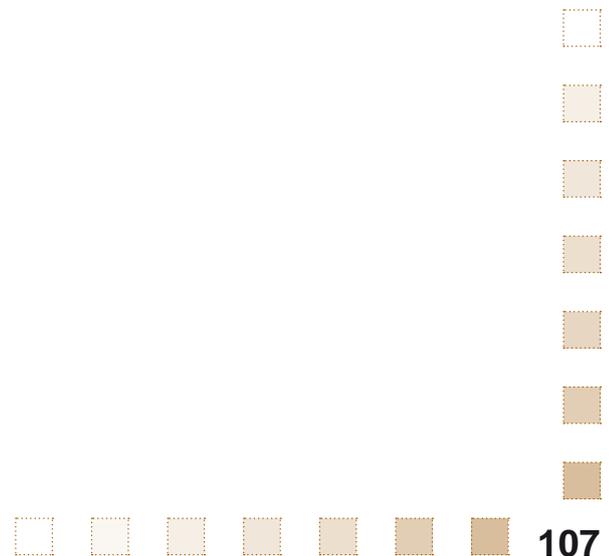
Zsofia Farkas, de *Minority Rights Group Europe*.

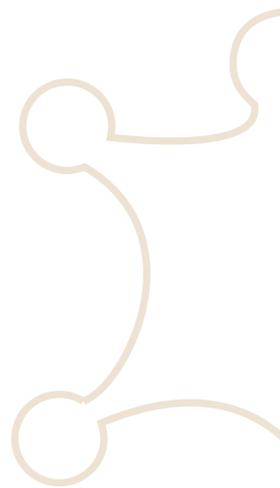
Eva Geidenmark, de *Save The Children Sweden*.

Rosemary McGee, del IDS, *International Development Studies*.

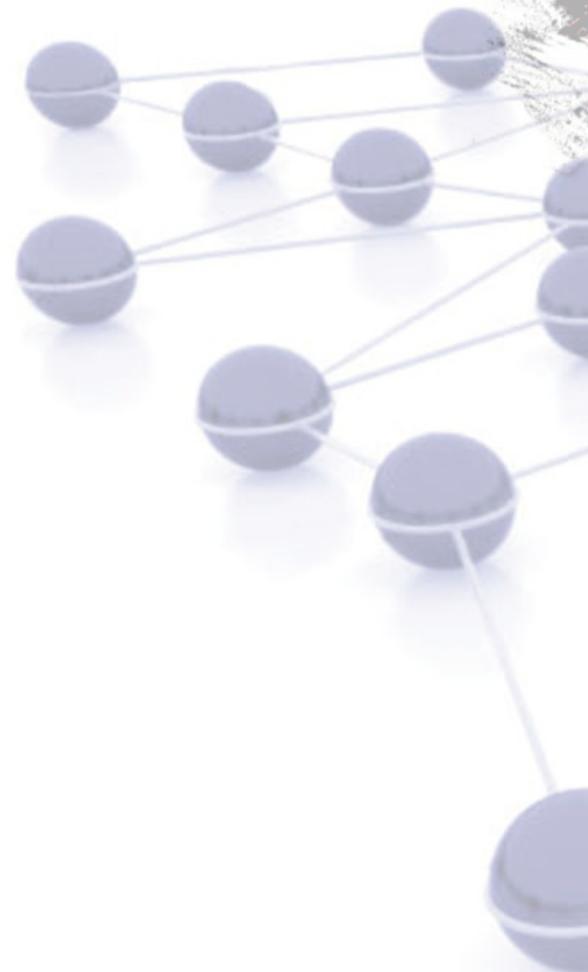
Ignacio Saiz, del CESR.

Asimismo, por supuesto, a la ayuda de las personas pertenecientes a las organizaciones miembros de la Red Derechos, que han realizado diversas aportaciones y críticas, todas constructivas, en varias rondas de consultas para la validación de sucesivos borradores de este estudio.









financiado por:



El contenido de esta publicación es responsabilidad exclusiva de la Red EnDerechos y no refleja necesariamente la opinión de la AECID