



El enfoque basado en Derechos Humanos: [nueva mirada a la cooperación]

Construcción de ciudadanía y de voluntad política

El Enfoque Basado en Derechos Humanos (EBDH) surge a finales de la década de los 90 cuando se empieza a hablar de un desarrollo cuyo objetivo es lograr el ejercicio de los derechos humanos. Incorpora los principios, valores y normas de los derechos humanos, con el fin de transformar las relaciones de poder existentes, corrigiendo las desigualdades, las prácticas discriminatorias y el injusto reparto de poder, por ser estos los principales problemas que dificultan el desarrollo.

Los principios de universalidad, igualdad, no discriminación, interdependencia, indivisibilidad e inalienabilidad afirman y enuncian valores como la libertad, la paz, la solidaridad y el respeto, y constituyen la base fundamental para conseguir un desarrollo que busca el pleno ejercicio de los derechos humanos.

Este proceso, en el que los derechos humanos son el referente en la cooperación para el desarrollo, constituye una apuesta ideológica y política. Promueve la construcción de una ciudadanía activa, participativa y consciente de sus derechos, así como la construcción de voluntad política, mediante la transparencia, la consulta y la rendición de cuentas.

A fin de avanzar en los distintos procesos necesarios para la incorporación del EBDH, con estas II Jornadas continúan los debates, iniciados en 2008, avanzando en temas relevantes para su ejercicio.



Documentos para el debate



El enfoque basado en Derechos Humanos: nueva mirada a la cooperación

Construcción de ciudadanía y de voluntad política

Documentos para el debate



II Jornadas abril 2010
Internacionales

Coordinación de contenidos:

ISI Argonauta

Edición del texto:

Luis Acebal Monfort. APDHE

Todos los capítulos son propiedad intelectual de los autores que los han elaborado.

Se prohíbe toda reproducción total o parcial de los contenidos de esta publicación sin autorización previa de la red EnDerechos y/o AECID.

Se concederá siempre esta autorización para cualquier reproducción no mercantil de los textos, con fines pedagógicos, de formación o similares, haciendo constar su autoría original.

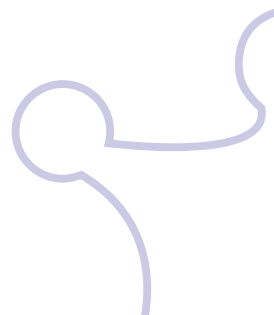
© Red EnDerechos

Secretaría Técnica isi@argonauta.org

Edición: Diciembre 2010

Diseño gráfico: Infodima imagen

Depósito legal:



ÍNDICE

PRINCIPALES SIGLAS UTILIZADAS 5

AGRADECIMIENTOS 7

INTRODUCCIÓN 9

TEMA 1: DE LA CONSTRUCCIÓN DE CIUDADANÍA A LA CONSTRUCCIÓN DE VOLUNTAD POLÍTICA

De la construcción de ciudadanía a la construcción de voluntad política.....11

ISI ARGONAUTA

La experiencia en los proyectos en Israel y Territorio Palestino Ocupado..... 15

DAVID BONDÍA. INSTITUT DE DRETS HUMANS DE CATALUNYA

TEMA 2: DE LA CONSTRUCCIÓN DE VOLUNTAD POLÍTICA A LA CONSTRUCCIÓN DE CIUDADANÍA

De la construcción de voluntad política a la construcción de ciudadanía..... 21

JUAN SEBASTIÁN ORTIZ. FIIAPP

Experiencia de la cooperación española en Colombia 29

INMACULADA ARNÁEZ. OFICINA TÉCNICA DE COOPERACIÓN ESPAÑOLA EN COLOMBIA.

TEMA 3: LA RENDICIÓN DE CUENTAS EN LA CONSTRUCCIÓN DE VOLUNTAD POLÍTICA

La rendición de cuentas en la construcción de voluntad política..... 35

KATTYA CASCANTE. FUNDACIÓN ALTERNATIVAS

Los discursos de la *accountability* en el sistema de cooperación español y los enfoques basados en derechos. 41

ALEJANDRA BONI, ANDRÉS HUESO Y JORDI PERIS. UNIVERSIDAD POLITÉCNICA DE VALENCIA



TEMA 4: LA TRANSPARENCIA EN LA CONSTRUCCIÓN DE VOLUNTAD POLÍTICA.

La transparencia como principio y herramienta 47
JUAN SALVADOR AGUILERA. PNUD GUATEMALA

La transparencia en los procesos de construcción de voluntad política:
El caso de Guatemala 51
JUAN CARLOS MONGE. OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS EN GUATEMALA

TEMA 5: LA PARTICIPACIÓN COMO COMPONENTE DE LA CONSTRUCCIÓN DE CIUDADANÍA

La participación en los procesos de construcción de ciudadanía 57
ROSA MARÍA MUJICA. INSTITUTO PERUANO DE EDUCACIÓN EN DERECHOS HUMANOS Y LA PAZ

Experiencia: Red de Educación para la Ciudadanía y la Transformación Social. 63
ALICIA DE BLAS. INTERED

TEMA 6: LA EXIGIBILIDAD COMO COMPONENTE DE LA CONSTRUCCIÓN DE CIUDADANÍA

La exigibilidad en los procesos de construcción de ciudadanía 69
CARLOS TEIJO. UNIVERSIDAD DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

Incidencia en la Ley sobre la violencia contra las mujeres: experiencia en Colombia 75
CLAUDIA RAMÍREZ. SISMA MUJER COLOMBIA

CONCLUSIONES DE LAS II JORNADAS INTERNACIONALES 81

BREVE RESEÑA PROFESIONAL DE LOS PONENTES 85



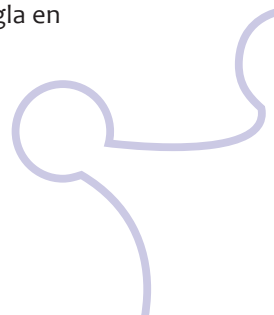
PRINCIPALES SIGLAS UTILIZADAS

ACC	Accountability (rendición de cuentas)
ACNUDH	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
AECID	Agencia Española para la Cooperación Internacional al Desarrollo
AGNU	Asamblea General de las Naciones Unidas
AOD	Ayuda Oficial al Desarrollo
AUC	Autodefensas Unidas de Colombia (alias “paramilitares”)
CCAA	Comunidades Autónomas en el Estado español (dichas también “Autonomías”)
CEDEAL	Centro Español de Estudios de América Latina
CICIG	Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala
ComDESC	Comité del Pacto de Derecho Económicos, Sociales y Culturales, de la ONU
CSO	Organizaciones de la Sociedad Civil (sigla en inglés)
DDHH	Derechos Humanos
DDR	Desarme, Desmovilización y Reintegración
DESC	Derechos Económicos, Sociales y Culturales
EBD	Enfoques Basados en Derechos
EBDH	Enfoque Basado en Derechos Humanos
EEUU	Estados Unidos de América
ELN	Ejército de Liberación Nacional (Colombia)
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FARC	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia
FIAN	Combatiendo el Hambre con los Derechos Humanos (red internacional)
FIIAPP	Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas
IUDC/UCM	Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación, Universidad Complutense de Madrid
MA	Mutual Accountability (rendición de cuentas mutua)



PRINCIPALES SIGLAS UTILIZADAS (CONT.)

MAEC	Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (España)
NNUU	Organización de las Naciones Unidas
OACNUDH	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OECD	Sigla de la anterior, OCDE, en inglés
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
OIM	Organización Internacional de Migraciones
OMC	Organización Mundial del Comercio
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONG	Organización/es No Gubernamental/es
ONGD	ONG de Cooperación al Desarrollo
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OOII	Organismos Internacionales
OSCE	Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa
OTC	Oficina Técnica de Cooperación (de la AECID)
PIDESC	Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
PAE	Plan de Actuación Especial (de Cooperación Española)
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
SECI	Secretaría de Estado de Cooperación Internacional (España)
SIDA	Síndrome de Inmunodeficiencia Adquirida
UK	United Kingdom (Reino Unido)
UNFPA	Fondo de Población de las Naciones Unidas
UNIFEM	Fondo de las Naciones Unidas para la Mujer
UNODC	Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (sigla en inglés)
VIH	Virus de Inmunodeficiencia Humana



AGRADECIMIENTOS

RED ENDERECHOS

Las entidades organizadoras de las II Jornadas Internacionales de Trabajo sobre el Enfoque Basado en Derechos Humanos (EBDH) en la cooperación para el desarrollo, que tuvieron lugar entre el 12 y el 15 de abril en Madrid y el 16 de abril en Valencia, desean expresar su agradecimiento a las personas que ejercieron la labor de ponentes y a las organizaciones a que representaron, ya que aportaron sus experiencias con la disponibilidad para aceptar un debate sobre los temas claves del EBDH.

Junto con esto vaya el reconocimiento a las entidades que conforman la Red EnDerechos, por su trabajo en la definición de las jornadas y su participación en ellas. También queremos reconocer la activa participación de diversas ONGs de desarrollo, de organismos públicos, y en general la veintena de personas que, con constancia, trabajaron en los debates durante tres días intensos. Además, queremos destacar, el muy amplio grupo de otros miembros de ONG y demás personas que asistieron a la presentación de conclusiones y participaron activamente en la Jornada de sensibilización abierta en el local de la Secretaria General Iberoamericana, cedido generosamente al efecto. Igualmente agradecemos el reconocimiento y respaldo por parte de Beatriz Novales, Coordinadora de la Unidad de Planificación, Eficacia y Calidad de la Agencia Española de Cooperación para el Desarrollo, que intervino en el acto de inauguración de esta Jornada Abierta.

El patrocinio de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo ha sido condición esencial para que todo este trabajo haya sido posible.

Queda expresar, por último, el reconocimiento a la cooperación solidaria de cuantos han contribuido con toda clase de servicios a la preparación y organización de los actos, y a la presente edición y publicación de sus principales contenidos.



INTRODUCCIÓN

Desde las I Jornadas Internacionales sobre la incorporación del Enfoque Basado en Derechos Humanos (EBDH) en la cooperación para el desarrollo¹, realizadas en 2008, la Red EnDerechos ha seguido trabajando por avanzar en los debates y preocupaciones sobre el EBDH en las intervenciones de cooperación para el desarrollo.

Durante aquellas I Jornadas habíamos reflexionado sobre los aportes y límites del EBDH, así como cuál debería ser su incorporación práctica y su encaje con otros enfoques que se vienen trabajando en la cooperación. Sentíamos que el proceso de reflexión estaba aún en un momento inicial y que los actores de la cooperación no tenían claridad sobre cómo trabajar con los derechos humanos desde sus instituciones y diversas entidades. Entendimos que era necesario seguir avanzando en el debate y dar algunas claves que apoyaran esa incorporación.


En los dos años que separan las I Jornadas de las II Jornadas Internacionales el debate y la reflexión han avanzado. El EBDH se ha incorporado en el III Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012, siendo este el principal instrumento de la política de cooperación española. Pero las dudas de los actores de la cooperación continúan, especialmente en el ámbito operativo, dificultad que muchas veces viene determinada por un desconocimiento real sobre los derechos humanos y su aplicación práctica por parte de la cooperación en sus intervenciones dirigidas al desarrollo.

En estas II Jornadas internacionales de trabajo sobre el EBDH en la cooperación para el desarrollo desde la Red EnDerechos nos hemos propuesto dar un paso más. Siguiendo la línea marcada por el EBDH en la cooperación española nos marcamos como objetivo debatir con distintas entidades, nacionales e internacionales, cómo a la luz de su experiencia es posible aplicar el EBDH en las intervenciones de cooperación para el desarrollo, incorporando plenamente los valores, principios y normas de los derechos humanos.

Una de las conclusiones más relevantes que salieron de las I Jornadas de trabajo fue que la construcción de ciudadanía y la construcción de voluntad política son instrumentos necesarios para incorporar el EBDH en la práctica de la cooperación para el desarrollo.

Las organizaciones miembros de la Red EnDerechos consideramos necesario, pues, profundizar sobre esta idea en unas II Jornadas Internacionales, para lo cual nos planteamos algunas preguntas claves generales que nos sirvieron de guía para el desarrollo de los debates internos:

- › ¿Qué entendemos por construcción de ciudadanía y construcción de voluntad política?
- › ¿Por qué la construcción de ciudadanía y la construcción de voluntad política son instrumentos útiles para la aplicación del EBDH en las intervenciones de cooperación para el desarrollo?
- › ¿Cómo podemos incorporar la construcción de ciudadanía y la construcción de voluntad política en las intervenciones de cooperación para el desarrollo?



Para la organización de las sesiones de trabajo interno, sus contenidos se articularon en torno a dos ejes temáticos entrelazados: la construcción de ciudadanía, centrándonos en la **exigibilidad** de los derechos y la **participación**; y la construcción de voluntad política, respecto de la **rendición de cuentas** y la **transparencia**.

De acuerdo con esto la Red EnDerechos decidió estructurar las Jornadas sobre:

- › Temas relacionados con la construcción de ciudadanía: de la teoría a la práctica:
 - » Concepto de construcción de ciudadanía: evolución, definición y componentes
 - » La exigibilidad como componente de la construcción de ciudadanía. Definición, estrategias, herramientas.
 - » La participación como componente de la construcción de ciudadanía. Definición, estrategias, herramientas.
- › Temas relacionados con la construcción de voluntad política: de la teoría a la práctica:
 - » Concepto de construcción de voluntad política: la Gobernanza, definición y componentes.
 - » La rendición de cuentas como componente de la construcción de voluntad política. Definición, estrategias, herramientas.
 - » La transparencia como componente de la construcción de voluntad política. Definición, estrategias, herramientas.

De acuerdo con lo planificado, se presentan en este libro las ponencias debatidas en las “II Jornadas Internacionales de Trabajo sobre el EBDH en la cooperación para el desarrollo” que tuvieron lugar entre el 12 y el 15 de abril de 2010 en Madrid y el 16 de abril en Valencia.

- › La construcción de ciudadanía y la construcción de voluntad política como herramientas para la aplicación del EBDH en las intervenciones de cooperación para el desarrollo
 - » De la construcción de ciudadanía a la construcción de voluntad política.
 - » De la construcción de voluntad política a la construcción de ciudadanía.
- › Construcción de voluntad política
 - » La rendición de cuentas en la construcción de voluntad política.
 - » La transparencia en la construcción de voluntad política.
- › Construcción de ciudadanía
 - » La participación en los procesos de construcción de ciudadanía
 - » La exigibilidad en los procesos de construcción de ciudadanía

TEMA 1 DE LA CONSTRUCCIÓN DE CIUDADANÍA A LA CONSTRUCCIÓN DE VOLUNTAD POLÍTICA

ISI ARGONAUTA

La construcción de ciudadanía y la construcción de voluntad política son dos procesos unidos e inseparables, ya que ambos determinan las relaciones complejas entre los que ejercen el gobierno y los que ejercen la ciudadanía. Es la búsqueda del equilibrio entre las demandas sociales y la capacidad de respuesta ejecutiva del Estado a dichas demandas.

Para poder comprender esta relación proponemos analizar los procesos en artículos separados de forma que nos permita definir cada uno de los conceptos, ciudadanía y voluntad política, conocer sus componentes y las relaciones entre ellos. En este artículo nos centraremos en el concepto de ciudadanía y de construcción de ciudadanía y, finalmente, definiremos algunas formas concretas en que la construcción de ciudadanía debería incorporarse en la cooperación internacional para el desarrollo.

1. ¿QUÉ ENTENDEMOS POR CIUDADANÍA?

El concepto de ciudadanía ha ido cambiando según el contexto histórico y se ha ido afianzando con el fortalecimiento de la democracia y del Estado de Derecho. Son muchas las definiciones que podemos encontrar de este concepto desde una visión política, social, sociológica, filosófica, e incluso teológica.

Pero todas ellas parten de la idea de que la ciudadanía es una forma de interpretar y entender las relaciones sociales basadas en derechos y deberes. A través de la ciudadanía se establecen unas relaciones sociales que asignan obligaciones y responsabilidades a los distintos actores sociales.

Tradicionalmente, la ciudadanía es una cualidad de las personas adquirida por el hecho de convivir con otras personas en un lugar determinado, una comunidad, un pueblo, una ciudad, un Estado. Esta cualidad confiere derechos a los ciudadanos para gestionar ese lugar, lo que implica que los derechos adquiridos y su ejercicio se limitan a ese espacio determinado, tradicionalmente el Estado. Además, la ciudadanía no es pasiva, sino que se ejerce y viene acompañada de una serie de responsabilidades.

Desde esta perspectiva, el Estado es el que determina quién es ciudadano/a y cuáles son sus derechos. En la práctica no todas las personas que conviven en un mismo país son considerados ciudadanos/as con los mismos derechos. Por ejemplo, grupos étnicos, indígenas, inmigrantes, incluso las mujeres, en muchos países no son considerados parte de la ciudadanía y no tienen los mismos derechos.

De esta forma encontramos ciertas dificultades para el ejercicio de unos derechos humanos universales, indivisibles, interdependientes, inalienables e inherentes a la persona.

Teniendo en cuenta el eje de trabajo de estas Jornadas, consideramos pertinente retomar el contenido de la definición sobre ciudadanía que Norberto Liwski planteó en las I Jornadas Internacionales de trabajo sobre el EBDH y la cooperación para el desarrollo:



“La ciudadanía es el conjunto de prácticas (jurídicas, políticas, económicas y culturales) que definen a una persona como miembro competente de una sociedad. Prácticas cuya fuente de legalidad y legitimidad reside en la posesión de derechos que influyen en la distribución de recursos accesibles a distintas personas y grupos sociales¹.”

De esta forma, la ciudadanía se conforma en varias dimensiones:

- › Una dimensión individual, en la que la persona siente que pertenece a una sociedad.
- › Una dimensión colectiva, en la que la sociedad reconoce a la persona como parte de ella.
- › Una dimensión en la que se relacionan las dos anteriores, donde la pertenencia y el reconocimiento llevan asociados derechos y deberes.

Siguiendo con esta definición, si la persona se siente perteneciente a una sociedad mundial y es una sociedad mundial la que reconoce a la persona como parte de ella, la relación entre ambos se establecería en función de los derechos humanos y los deberes derivados de su ejercicio.

Todo esto nos permite hablar de una ciudadanía global según la cual:

- › La dimensión social no se limita a un Estado, sino que se refiere a la convivencia de las personas en el mismo planeta.
- › El nivel identitario superior es ser “ciudadano/a del mundo”.
- › El ejercicio de los derechos queda extendido a todo el planeta.
- › La responsabilidades de una ciudadanía global están relacionadas con el destino de todo el planeta.

Examinando detenidamente el concepto de ciudadanía global, encontramos que, hoy en día, la ciudadanía global es una utopía, en el sentido de que es un proyecto optimista que parece irrealizable en este momento. Hoy en día existen discriminaciones, desigualdades, restricciones al tránsito de personas y un reparto inequitativo del poder en todo el mundo, entre otras cosas que dificultan el pleno ejercicio de una ciudadanía global.

El ejercicio de la ciudadanía global queda restringido a la lucha por el reconocimiento y las garantías de los derechos humanos, incidiendo en las principales causas globales y locales de su vulneración.

2. ¿QUÉ ES LA CONSTRUCCIÓN DE CIUDADANÍA?

La construcción de ciudadanía se relaciona con la politización del individuo y su papel en la transformación social, siendo un proceso de asignación de derechos y responsabilidades sociales dentro de la comunidad.

Implica un proceso en el cual el individuo adquiere conciencia de ciudadanía y la ejerce bajo las siguientes condiciones:

- › Como primer paso tiene que haber un deseo o motivación en la persona para salir a la esfera pública.

¹ Liwski, Norberto, El EBDH en la Cooperación Internacional. En: Enfoque basado en derechos humanos y cooperación internacional para el desarrollo, I Jornadas Internacionales, Madrid, Abril 2008, pp. 12-3 (vid. nota en la Introducción).

- › En segundo lugar tiene que sentirse con el derecho y la legitimidad para estar y actuar en la esfera pública.
- › Finalmente tiene que ejercer un papel transformador en la esfera pública.

Así, la construcción de ciudadanía es un proceso de transformación en el que la persona conoce sus derechos y responsabilidades, los asume, es consciente de ellos y decide ejercer su papel en la sociedad. La persona pasa a ejercer tanto su papel en la esfera privada como en la esfera pública.

Irene Konterllnik señala además que “el aprendizaje de «virtudes ciudadanas» como combinación de derechos y responsabilidades es un proceso que debe ir creciendo con la persona humana y debe ser facilitado y estimulado por las instituciones sociales y políticas”².

De esta forma, en el proceso de construcción de ciudadanía están implicados tanto los ciudadanos y ciudadanas como los poderes públicos.

Este proceso de construcción de ciudadanía global basada en los derechos humanos tiene distintas etapas:

- › Conocer: qué son los derechos humanos; su origen y evolución; su situación actual en el mundo; su relación con el concepto de ciudadanía global; los deberes asociados a los derechos; los instrumentos para su defensa y protección.
- › Reflexionar sobre la información recibida haciendo un análisis crítico sobre: las causas y los efectos de la vulneración de los derechos humanos; las implicaciones individuales y colectivas de tener derechos; las relaciones entre derechos humanos, pobreza y desarrollo; las relaciones de poder existentes y sus causas.
- › Asumir su propia situación como ciudadano/a así como la de los demás, desarrollando una voluntad de transformar las relaciones injustas de poder.
- › Generar el compromiso individual de transformar las relaciones de poder existentes, corrigiendo las desigualdades, las prácticas discriminatorias y el injusto reparto de poder, por ser estos los principales problemas que dificultan el desarrollo.

3. ¿CUÁL ES LA RELACIÓN ENTRE LA CONSTRUCCIÓN DE CIUDADANÍA Y LA CONSTRUCCIÓN DE VOLUNTAD POLÍTICA?

El ejercicio de la ciudadanía está vinculado directamente a la construcción de voluntad política, ya que el individuo pasa a realizar prácticas concretas en la esfera pública:

- › Participa en la construcción de políticas públicas.
- › Exige el cumplimiento de los acuerdos y el respeto, protección y garantía de los derechos.
- › Reivindica la existencia de nuevos derechos, la rendición de cuentas, y políticas públicas que garanticen los derechos.
- › Denuncia situaciones injustas y vulneraciones de derechos.

Ejercitar la ciudadanía conlleva prácticas concretas de participación en la esfera pública y en la exigibilidad de los derechos, que llevan a la construcción de voluntad política.

2 Konterllnik, Irene, “La participación de los adolescentes: ¿exorcismo o construcción de ciudadanía?”. En IIN, Gobernabilidad democrática y construcción de ciudadanía, Curso a distancia de actualización en derechos del niño. http://www.iin.oea.org/IIN/cad/actualizacion/pdf/1_3/basica/La%20participaci%C3%B3n%20de%20los%20adolescentes,%20Exorcismo%20o%20construcci%C3%B3n%20de%20ciudadan%C3%ADa,%20Irene%20Konterllnik,%20esp.pdf.

“Mientras que otros atributos de la ciudadanía global implican un ejercicio de piel para dentro transformando las conciencias, la gobernabilidad es un ejercicio de poder e implica el establecimiento de movimientos ciudadanos fuertes. No es posible construir una ciudadanía global «desde arriba». Desde esa posición pueden ponerse en marcha programas educativos que favorezcan el nacimiento de las nuevas conciencias, pero estas no pueden tomar forma sino es «desde abajo», construyendo iniciativas de interrelación de movimientos”³.

4. LA CONSTRUCCIÓN DE CIUDADANÍA EN LA COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO

Desde la cooperación para el desarrollo se pueden abordar distintas dimensiones del proceso de construcción de ciudadanía:

- › Apoyar a aquellos grupos que no son titulares de derechos para que adquieran esa titularidad. Principio de igualdad y no discriminación.
- › Motivar a las personas para que participen en la esfera pública, facilitando los procesos de adquisición de una conciencia ciudadana.
- › Contribuir al conocimiento sobre los valores, principios y normas de los derechos y deberes de la ciudadanía.
- › Promover y fomentar los valores y actitudes que sustentan los derechos humanos.
- › Apoyar procesos en los que titulares de derechos, obligaciones y responsabilidades sean conscientes y asuman sus roles.
- › Contribuir a que los titulares de responsabilidades y de obligaciones reconozcan el papel de la ciudadanía.
- › Acompañar a las personas o grupos en sus demandas jurídicas.
- › Apoyar procesos de exigibilidad política y reivindicaciones de la ciudadanía.
- › Favorecer espacios de concertación entre la ciudadanía y el Estado.
- › Denunciar violaciones de los derechos humanos.
- › Incidir en las políticas de cooperación para el desarrollo.
- › Motivar la adquisición de una conciencia ciudadana que busque la transformación social hacia un mundo donde todas las personas puedan ejercer sus derechos.

Desde este planteamiento sólo cabe una cooperación para el desarrollo que lo considere desde el EBDH, ya que:

- › El EBDH tiene los derechos humanos como punto de partida.
- › El EBDH identifica titulares de derechos, responsabilidades y obligaciones y los relaciona.
- › El EBDH se centra en el fortalecimiento de los titulares de derechos para que puedan ejercerlos (ciudadanía) y en el fortalecimiento de los titulares de responsabilidades y de obligaciones para que cumplan con ambas (voluntad política).
- › El EBDH incorpora como elementos fundamentales la participación y la exigibilidad de los derechos.

³ Vicente Manzano, Apuntes sobre ciudadanía global. En: Seminario sobre Hábitat y Desarrollo, Universidad de Sevilla, 2008. http://personal.us.es/vmanzano/distribuye/conf/ciudadania_global.pdf.

LA EXPERIENCIA EN LOS PROYECTOS EN ISRAEL Y TERRITORIO PALESTINO OCUPADO

DAVID BONDÍA

INSTITUT DE DRETS HUMANS DE CATALUNYA

La inclusión del “enfoque basado en derechos humanos en proyectos de cooperación internacional para el desarrollo” que se ejecutan en Israel y en Territorio Palestino Ocupado y la incorporación del discurso jurídico de los derechos humanos (DDHH) en el argumentario de las ONG que trabajan en la zona ha supuesto, desde mi punto de vista, un cambio cualitativo, no sólo por lo que afecta a la cooperación –realización de evaluaciones teniendo en cuenta indicadores de DDHH– sino también en cuanto a los argumentos que se utilizan con los objetivos de denunciar y de hacer incidencia pública sobre la situación que se está viviendo en la zona.

La experiencia en los proyectos en Israel y en Territorio Palestino Ocupado se ha llevado a cabo desde cinco ámbitos diferenciados pero interrelacionados entre sí:

1. Misión de Juristas a los Territorios Palestinos Ocupados e Israel, organizada por la Federación de Asociaciones de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos y la Plataforma 2015 y Más;
2. Participación de la “Red Euromediterránea de Derechos Humanos” en el Grupo de Trabajo sobre Israel y Palestina;
3. Asesoramiento a la Plataforma 2015 y Más sobre la ejecución del Convenio, a 4 años, financiado por la AECID, sobre el “Apoyo a iniciativas de construcción de paz entre israelíes y palestinos a través del fortalecimiento de organizaciones de ambas sociedades civiles, del diálogo político y social y del conocimiento, protección y sensibilización sobre el derecho internacional y los derechos humanos. Territorios Ocupados Palestinos y refugiados palestinos en países limítrofes”;
4. Elaboración de un informe sobre el “Apartheid contra el pueblo palestino”, encargado por la Plataforma de entidades Amb Palestina al Cor.
5. Responsabilidad sobre el Comité de Expertos del Tribunal Russell sobre Palestina.

La articulación de estos cinco ámbitos nos ha permitido constatar la importancia de la construcción de ciudadanía y la construcción de voluntad política como herramientas para la aplicación del EBDH en las intervenciones de cooperación para el desarrollo. En la breve explicación de estas experiencias incidiremos en el aspecto consistente en el tránsito de la construcción de ciudadanía para generar la construcción de la voluntad política.

1. MISIÓN DE JURISTAS A LOS TERRITORIOS PALESTINOS OCUPADOS E ISRAEL

El “Grupo de ONG por Palestina”, formado por la Federación de Asociaciones de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos y la Plataforma 2015 y Más, organizó una Misión de juristas a los Territorios Palestinos Ocupados e Israel, que tuvo lugar entre el 4 y el 10 de septiembre de 2005. Su fin era evaluar el cumplimiento de la legalidad internacional en el primer aniversario de la opinión consultiva de la Corte Internacional de Justicia sobre las consecuencias jurídicas de la construcción de un muro en el territorio palestino ocupado, y el respaldo unánime de los países miembros de la Unión Europea para su

aplicación, plasmado en una resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

Se realizó un informe cuyo objetivo consistía en poner de manifiesto ante las instituciones y la opinión pública las razones por las que se considera una clara y flagrante violación del Derecho Internacional la construcción por parte del Estado de Israel de un muro en los territorios palestinos ocupados, así como la política de alteración poblacional y territorial, en contravención expresa del Derecho Internacional, mediante la construcción de más asentamientos y colonias en el interior de dichos territorios.

Se hizo un minucioso análisis de la normativa internacional, de la documentación de la Organización de las Naciones Unidas (tanto de la Asamblea General como del Consejo de Seguridad), de la opinión consultiva del Tribunal Internacional de Justicia y de las sentencias del Tribunal Supremo israelí.

Finalmente este informe fue presentado ante el Intergrupo parlamentario sobre Israel y Palestina del Congreso de los Diputados poniendo de manifiesto que se requería que las instancias políticas reflejaran en sus actitudes frente a los dirigentes del Estado de Israel lo que la mayoría de la ciudadanía estaba exigiendo hacia el pueblo palestino: el respeto del Derecho internacional de los derechos humanos y del Derecho internacional humanitario.

2. PARTICIPACIÓN DE LA RED EUROMEDITERRÁNEA DE DERECHOS HUMANOS EN EL GRUPO DE TRABAJO SOBRE ISRAEL Y PALESTINA

La participación de la Red Euromediterránea de Derechos Humanos en el Grupo de Trabajo sobre Israel y Palestina nos ha permitido profundizar aún más en la tarea de construir ciudadanía para impulsar la construcción de voluntad política.

La Red Euromediterránea de Derechos Humanos actúa como un foro regional de ONG de DDHH y de conocimientos sobre su promoción, protección y fortalecimiento. Como tal Red reúne a la población en entornos interculturales para promover el diálogo y el entendimiento, poniendo énfasis en los siguientes temas:

- › Promover mecanismos de DDHH en la Unión Europea y en la Associació Euromediterrània, especialmente en relación con los acuerdos de asociación con los socios mediterráneos y con la Política Europea de Vecindad;
- › Apoyar los procesos de reforma en el mundo árabe mediante el fortalecimiento de los procesos de democratización que tienen origen en la sociedad civil;
- › Trabajar para el fortalecimiento de los Estados de la región mediterránea como Estados de Derecho, especialmente dando apoyo a los movimientos que trabajan a favor de la libertad de expresión y de reunión;
- › Promover los valores y los principios de los DDHH, así como los derechos de las mujeres y la idea de la educación pública para todos, con el objetivo de conseguir una amplia participación popular en el cambio de las condiciones de vida allí donde los DDHH son objeto de negaciones o abusos;
- › Enviar delegaciones y observadores, y publicar comunicados de urgencia en los casos de deterioro de los DDHH y cuando sus defensores estén en peligro o detenidos;
- › Realizar un seguimiento crítico y cercano de los esfuerzos de la Unión Europea en materia de DDHH;
- › Aumentar la concienciación y la información sobre violaciones de los DDHH en el Norte de África y en Oriente Medio mediante la publicación de informes,

documentos políticos y boletines informativos;

- › Favorecer la Investigación y capacitación mediante seminarios y talleres.

Los objetivos de la RED son:

- › Dar apoyo proactivo y hacer publicidad de los principios y normas universales de DDHH entre los Estados socios y de toda la región de Oriente Medio, poniendo activamente de relieve los abusos de los derechos independientemente de su origen;
- › Participar de manera decisiva en todas las dimensiones del Proceso de Barcelona y mantener una postura crítica sobre la propia actuación de la Unión Europea en este sentido;
- › Fortalecer, apoyar y coordinar los esfuerzos de sus miembros, especialmente en contextos donde los derechos son sistemáticamente negados o sujetos a abusos;
- › Dar apoyo al desarrollo de las instituciones democráticas de forma conjunta con la promoción del Estado de Derecho, la igualdad entre hombres y mujeres, la educación y la sensibilización del público, así como la educación en DDHH;
- › Establecer y dar apoyo a todas las estructuras y procedimientos necesarios para conseguir los objetivos indicados anteriormente.

La Red ha creado seis grupos de trabajo para abordar temas específicos de DDHH en la región euromediterránea. Los grupos de trabajo diseñan políticas y programas específicos, asesoran al Comité Ejecutivo, y aseguran el cumplimiento efectivo del mandato y del programa de la Red. El grupo de trabajo sobre Palestina/Israel y los Palestinos se dedica a conseguir sus objetivos basados en las normas de Derecho internacional, incluidos los DDHH y la legalidad humanitaria. El grupo trabaja para que todos los actores en el conflicto respeten estos principios.

El objetivo de este grupo de trabajo es promover y proteger los DDHH. Está dedicado a la situación de los DDHH en Israel y en el Territorio Palestino Ocupado e informa sobre la situación de los DDHH desde el año 2003. El grupo también está concentrado en el respeto activo de los DDHH, así como de los derechos de los refugiados palestinos en los Estados de acogida, realizándose mediante giras de divulgación, denuncia (advocacy) y cartas abiertas a los que adoptan decisiones pertinentes, incluida la Unión Europea y sus Estados miembros.

Durante los últimos años, el grupo de trabajo ha realizado un informe sobre los DDHH en las relaciones entre la Unión Europea e Israel. El objetivo de estos informes y las actividades que lo secundan es concienciar sobre la práctica de la política exterior de la Unión Europea hacia Israel y el Territorio Palestino Ocupado, y sobre la situación de los DDHH en la región. Hasta la fecha se han publicado tres informes sobre este tema y el grupo de trabajo revisa los textos y participa en las actividades internacionales que buscan hacer públicas sus recomendaciones.

3. ASESORAMIENTO A LA PLATAFORMA 2015 Y MÁS SOBRE LA EJECUCIÓN DEL CONVENIO, FINANCIADO POR LA AECID, SOBRE EL “APOYO A INICIATIVAS DE CONSTRUCCIÓN DE PAZ ENTRE ISRAELÍES Y PALESTINOS A TRAVÉS DEL FORTALECIMIENTO DE AMBAS SOCIEDADES CIVILES, DEL DIÁLOGO POLÍTICO Y SOCIAL, Y DEL CONOCIMIENTO, PROTECCIÓN Y SENSIBILIZACIÓN SOBRE EL DERECHO INTERNACIONAL Y LOS DERECHOS HUMANOS. TERRITORIOS OCUPADOS PALESTINOS Y REFUGIADOS PALESTINOS EN PAÍSES LÍMITROFES”

El objetivo central de nuestra participación, asesorando –junto con Hegoa¹ y el IECAH²– a la Plataforma 2015 y Más en el convenio, consiste en aportar nuestra experiencia en el campo de los DDHH para apoyar iniciativas de construcción de paz entre palestinos e israelíes mediante:

- › El fortalecimiento de ambas sociedades civiles, (coordinación y trabajo en red),
- › El diálogo político y social,
- › Y el conocimiento, protección y sensibilización sobre el Derecho Internacional y los DDHH.

La Plataforma 2015 y Más consideró que la experiencia y las aportaciones de los tres Institutos son fundamentales. La experiencia que el IECAH tiene en la investigación y el análisis político, así como sobre la prevención y resolución de conflictos; la experiencia del IDHC³ en materia de DDHH; y la experiencia de HEGOA, en la promoción del desarrollo humano, hacen que su colaboración en el desarrollo del convenio sea fundamental sobre todo por sus experiencias en la investigación, en la difusión de conocimiento, formación, documentación, información, asesoramiento e incidencia política.

Como punto de partida los tres Institutos deben compilar y analizar de manera conjunta los diferentes informes puntuales que se vayan produciendo en el terreno desde una perspectiva de DDHH, desarrollo y resolución de conflictos. Con una visión conjunta y vinculada. Con la intención de que de este análisis global resulte la publicación de un informe analizado y detallado sobre los obstáculos y oportunidades existentes, y de propuestas de estrategias de actuación, que puedan ser de utilidad tanto para los actores en el terreno, como para las acciones de incidencia política en España y en Europa, con recomendaciones a las instituciones públicas en sus esfuerzos diplomáticos para la consecución de una paz justa en la región, respetándose el principio de “Derechos humanos para todos” recogido en el Informe del Secretario General de las Naciones Unidas.

Asimismo estos Institutos deben crear un vínculo que permita la coordinación de los esfuerzos en las tareas de formación, educación, concienciación, pudiendo facilitar los materiales producidos para su uso en campañas de sensibilización en España, así como aportar su experiencia para las actividades de formación elaboradas por el Grupo de ONG por Palestina.

4. ELABORACIÓN DE UN INFORME SOBRE EL “APARTHEID CONTRA EL PUEBLO PALESTINO” ENCARGADO POR LA PLATAFORMA DE ENTIDADES AMB PALESTINA AL COR

El informe lleva por título “Apartheid en Israel”, y se formula desde la distancia –sin ninguna toma de partido preconcebida– y desde el análisis de la normativa jurídica internacional en materia de DDHH y derecho internacional humanitario por una parte y, por otra, de la legislación nacional y su aplicación, tanto en Israel como en Territorios Palestinos Ocupados. Pretende determinar la existencia o no de un crimen de apartheid contra el pueblo palestino. A lo largo del estudio, podremos apreciar qué se entiende

1 Instituto de Estudios sobre Desarrollo y Cooperación Internacional de la Universidad del País Vasco (UPV/EHU).

2 Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria.

3 Institut de Drets Humans de Catalunya, Barcelona.

por crimen de apartheid. Sabemos qué pasó en Sudáfrica, sospechamos que puede estar pasando en Israel y en los Territorios Palestinos Ocupados, pero nos hemos detenido poco a analizar por qué se estableció y se configuró como crimen de lesa humanidad y cuál es su contenido jurídico. Si bien es cierto que la Comunidad Internacional decidió tipificar la figura del crimen de apartheid a raíz de lo que estaba pasando en Sudáfrica, una vez superada la causa original de su creación –el régimen segregacionista y racista sudafricano–, la persecución de este crimen de lesa humanidad sigue vigente, ya sea mediante lo establecido en la Convención contra el Apartheid, en el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional o en el Derecho internacional consuetudinario. Como dispone el artículo 7 del Estatuto de la Corte Penal Internacional, se trata de “actos inhumanos cometidos como parte de un ataque generalizado o sistemático contra una población civil, con conocimiento de dicho ataque, cometidos en el contexto de un régimen institucionalizado de opresión y dominación sistemáticos de un grupo racial sobre uno o más grupos raciales y con la intención de mantener este régimen”. Teniendo como referente la definición más actual que nos ha sido dada, que recoge toda la jurisprudencia y el derecho consuetudinario internacional al respecto, el presente informe trata de determinar, siguiendo también lo establecido en la Convención contra el Apartheid, si el pueblo palestino está sufriendo una situación y una política equiparables. Más allá de las violaciones del derecho internacional humanitario que está cometiendo Israel en los Territorios Palestinos Ocupados, el informe se centra básicamente en el análisis del derecho internacional de los derechos humanos. Por una parte resultan fundamentales los pronunciamientos que realizan los expertos que forman los diferentes mecanismos convencionales establecidos en los tratados internacionales en materia de DDHH. La importancia radica en el hecho de tratarse de tratados internacionales ratificados por Israel, de aplicación en todos los territorios bajo su jurisdicción –Israel y Territorios Palestinos Ocupados– y que analizan información suministrada por el propio Gobierno israelí. Por tanto, las reiteradas condenas que realizan no pueden ser calificadas de partidistas e interesadas puesto que el propio Gobierno de Israel les ha reconocido esta competencia. Por si esto fuera poco, en el informe también podremos apreciar cómo, en el ámbito de diferentes mecanismos extra-convencionales, diversos Relatores Especiales han sido contundentes respecto de la política racista y segregacionista llevada a cabo, como plan preconcebido, por parte de diversos órganos y autoridades israelíes. Todo esto resulta completado con otra documentación de las Naciones Unidas, incluida la Opinión Consultiva de la Corte Internacional de Justicia sobre las consecuencias jurídicas de la construcción de un muro en el territorio palestino ocupado. Después del análisis de la normativa internacional, el informe centra su atención en la legislación aplicable en Israel y en los Territorios Palestinos Ocupados y pone de manifiesto no sólo la discriminación que sufre el pueblo palestino, sino también el plan de negación y respeto de su dignidad como seres humanos, lo cual tiene una catalogación jurídica concreta: crimen de apartheid. Una vez levantado el velo que impide a la Comunidad Internacional ver los paralelismos entre Sudáfrica e Israel y los Territorios Palestinos Ocupados, se realizan unas propuestas de acción, que deberían vincular a Estados, Organizaciones internacionales y sociedad civil en aras de condenar estas políticas de apartheid y a quienes las practican, y derrumbar las barreras, no sólo físicas sino también jurídicas, que impiden al pueblo palestino recuperar la dignidad que le está siendo arrebatada y gozar plenamente de los DDHH y las libertades fundamentales que le corresponden.

Este informe se ha difundido en diferentes ámbitos políticos, autonómicos, nacionales e internacionales.

5. COMITÉ DE EXPERTOS DEL TRIBUNAL RUSSELL SOBRE PALESTINA

Finalmente conviene señalar que participamos en la elaboración de un documento que recoge los diferentes estudios que, bajo diversas perspectivas, han realizado los expertos que configuran el Comité español y catalán como contribución a la sesión de Barcelona del Tribunal Russell. En estos estudios se ponen de manifiesto las graves violaciones del Derecho internacional cometidas por el Estado de Israel y por las personas que se encargan de ejecutar sus políticas contra los derechos y la dignidad del pueblo palestino, así como de las complicidades de la Unión Europea y de sus Estados miembros.

Este documento se ha puesto a disposición de los organizadores, tanto nacionales como internacionales, de las diversas sesiones del Tribunal Russell para que pueda ser utilizado por los miembros del Tribunal, no sólo en la sesión de Barcelona sino en todas las sesiones posteriores.

La celebración del Tribunal Russell sobre Palestina en Barcelona fue seguida de una comparecencia ante el Parlament de Catalunya consistente en la explicación del proceso de trabajo del Tribunal Russell sobre Palestina, del desarrollo de la sesión de Barcelona y del compromiso con el resto de sesiones (Londres, Nueva York y Sudáfrica). También se solicitó que el Parlament de Catalunya creará un intergrupo parlamentario que se encargue de realizar un seguimiento constante sobre la evolución de la situación en materia de DDHH en Israel y en el Territorio Palestino Ocupado.

Consideramos que las cinco experiencias aquí brevemente relatadas son un ejemplo importante sobre la labor esencial que implica la construcción de la ciudadanía en aras de construir una voluntad política que sea efectiva. La experiencia en los proyectos en Israel y Territorio Palestino Ocupado.



TEMA 2 DE LA CONSTRUCCIÓN DE VOLUNTAD POLÍTICA A LA CONSTRUCCIÓN DE CIUDADANÍA

JUAN SEBASTIÁN ORTIZ
FIIAPP

1.- CONSIDERACIONES PREVIAS:

En el transcurso de los últimos años hemos asistido a un importante debate sobre las transformaciones contemporáneas del Estado y la sociedad y como a partir de dichas transformaciones, se generan nuevas formas de acción pública que garanticen un adecuado desarrollo y de los derechos humanos.

Este debate ha estado caracterizado, entre otras cuestiones, por una compleja construcción normativa, en la que la democracia se ha perfilado como la forma más idónea de gobierno¹, se ha cuestionado el rol del Estado (y en cierta medida de la política) como actor monolítico de las relaciones sociales y la conducción de la sociedad, se ha venido construyendo un nuevo espacio público no societal, donde el mercado ha ganado importancia como mecanismo de asignación de recursos y espacio para el desarrollo de los individuos y, al mismo tiempo, la sociedad civil (en todas sus variantes) ha reivindicado su rol y capacidad de gestión de sus intereses con una minina o (en algunos casos) nula intervención del Estado y las instituciones públicas.

En términos generales, el debate (y sus manifestaciones empíricas) ha estado condicionado por la presencia de dos corrientes interpretativas sobre la gobernanza² y los requisitos y procesos para que ésta posibilite el desarrollo humano en un marco acorde con los principios democráticos, el Estado de derecho y los derechos humanos.

La primera de estas corrientes³, inspirada por las interpretaciones (neo)liberales del

1 Al margen de los evidentes problemas de legitimidad y desafección que existen actualmente en el mundo, existe un consenso mas o menos generalizado en torno a la idea que la democracia es el mejor sistema de gobierno, por cuanto garantiza un adecuado desarrollo de las libertades y derechos y garantiza unos mínimos de equidad entre toda la ciudadanía. Consenso que se produce tanto por su virtudes, como por las carencias y la experiencia de otras formas de gobierno

2 Como señala Ruano de la Fuente (2002), la gobernanza como concepto ha recobrado un especial interés como herramienta analítica para referirse nueva realidad política, en la cual la acción pública (definición de problemas, toma de decisiones y su ejecución) pasa por la adopción de formas de coordinación a distintos niveles y entre diferentes actores públicos y privados, cuyo resultado (incierto), depende de la capacidad de estos actores para definir un espacio común e implantar modos de responsabilización y de legitimización en el ámbito de la representación política y de las políticas públicas. En la literatura politológica contemporánea, la gobernanza tiene un significado dual. En primer lugar, se refiere a las manifestaciones empíricas de las adaptaciones del Estado a su entorno externo durante las últimas décadas del siglo XX. En segundo lugar, a una representación teórica o conceptual de la coordinación de sistemas sociales y del rol del Estado en este proceso (Pierre, 2000, Mayntz, 2000).

3 Retomando las consideraciones de Pierre (2000), esta primera corriente la podríamos denominar como la aproximación *sociocéntrica* de la gobernanza, es decir aquella que se centra en la capacidad de las fuerzas sociales para resistir las regulaciones e imposiciones del Estado y como tal, implica dos versiones, una que considera es que los ciudadanos conocen mejor cuales son sus necesidades que el Estado y por lo tanto, es valido encontrar formas de evitar las incursiones de la autoridad y la burocracia en su esfera y otra, argumenta que en la sociedad existen los recursos suficientes y el poder necesario para dar forma a las políticas y por ende, esta en la capacidad de gestionar sus intereses sin recurrir a la intervención del Estado, salvo cuando sea necesario.

Estado, la sociedad y el mercado ha privilegiado a este último como el espacio preferente para la conducción y asignación de recursos en la sociedad a partir de la promoción de un modelo de gobernanza que limita la acción pública a una mera función regulatoria y una acción de gobierno, donde el desarrollo humano y los derechos humanos tendrán una “mejor” realización si no existen “interferencias” desde el ámbito público y tan sólo se garantizan una condiciones institucionales de mínimos para el funcionamiento de la democracia y el Estado de derecho.

La segunda corriente⁴, fundamentada en una lectura menos ideologizada y más contingente de los cambios en el Estado, la sociedad y el mercado, plantea una relación más integral entre estos tres ámbitos a partir de una acción pública relacional, donde se reconoce o revaloriza el rol del Estado y las instituciones públicas en el desarrollo, los derechos humanos y la conducción de la sociedad para la consecución del interés público, a partir un modelo de gobernanza basado en las sinergias y complementariedades entre el Estado y la sociedad civil en todos los ámbitos de la representación política y de las políticas públicas.

En el contexto de este debate y las orientaciones de una u otra corriente, es donde precisamente radican las claves de la construcción de una voluntad política que permita avanzar hacia la construcción de una ciudadanía fundamentada en la promoción y realización del desarrollo y los derechos humanos.

La experiencia de los últimos años ha puesto de manifiesto que la primera corriente resulta deficitaria para el logro de tales objetivos, ya que los concibe desde una perspectiva instrumental vinculada a la generación y/o reforma de las instituciones y condiciones formales que los garantizan, asumiendo que dichos factores generarían de forma automática el desarrollo y la construcción de sujetos autónomos que pueden disfrutar de sus derechos, cumplir con sus deberes y realizar sus capacidades humanas. Todo ello, en un marco que paradójicamente (o intencionalmente) no contribuyó al surgimiento de las capacidades políticas e institucionales que permitiesen avanzar en dicha dirección, pero sobre todo corrigiesen las desigualdades y contradicciones en el desarrollo y los derechos humanos

En este sentido, la segunda corriente resulta más pertinente porque su concepción no se limita a aspectos formales o procedimentales, sino también se preocupa por las capacidades que permiten avanzar hacia el logro de dichos objetivos, entiendo que ello implica la búsqueda de una nueva legitimidad y consenso en torno a lo público, a partir de una profunda revisión de los canales tradicionales de participación política y ciudadana y en consecuencia, de la presencia de la ciudadanía y la sociedad civil en todos los procesos de la acción pública. Una revisión que necesariamente ha de conducir a nuevas formas de coordinación, interacción y mutua responsabilización entre los Estados y la sociedad civil, sin que esto suponga el abandono o la anulación de las funciones y estructuras estatales, dado que éstas son las principales responsables del desarrollo y los derechos humanos.

2.- UNA APROXIMACIÓN GENERAL A LA CONSTRUCCIÓN DE VOLUNTAD

4 Esta segunda corriente representaría la noción *estadocéntrica* de la gobernanza, es decir considera que un gobierno efectivo es un elemento positivo para la sociedad y en consecuencia, el Estado es necesario para guiarla hacia la consecución del interés público. se refiere a las capacidades del Estado para gobernar (democráticamente) en un contexto de transformación social y como tal, sus actuaciones son más contingentes (Pierre, 2000).

POLÍTICA Y CONSTRUCCIÓN DE CIUDADANÍA.

Al asumir la importancia del Estado y las instituciones públicas (cuestión subyacente al propio contrato social), así como de la necesaria generación de nuevos escenarios de gobernanza (democrática) para el cumplimiento de sus obligaciones respecto a los derechos y desarrollo humano, no podemos desconocer que la construcción de ciudadanía requiere, por una parte, la existencia de políticas e instituciones públicas más justas y equitativas que se traduzcan en el fortalecimiento y ejercicio efectivo de los derechos y por otra, de políticas que refuercen los deberes y las responsabilidades sociales, además de servicios públicos de calidad que sean capaces de corregir las desigualdades de oportunidades preservando, a su vez, el derecho a las diferencias (Cunill, 2008:117).

Para que ello ocurra, es indispensable la presencia de una voluntad política construida a partir de sujetos políticos que, sobre la base del consenso y de la recuperación de la capacidad programática de la política⁵ (como núcleo integrador, ordenador y dinamizador de la sociedad y la economía), generen una nueva legitimidad en torno a lo público. Estos sujetos pueden ubicarse tanto en el plano de lo público estatal, como en el de lo público societal.

En el caso del ámbito público estatal, esta cuestión remite a la revitalización su rol político, a través de una postura de liderazgo⁶ e innovación en la gestión de los asuntos públicos que, desde luego, ha de ser consecuente con los requisitos básicos para el funcionamiento de la democracia, así como con la diversidad, complejidad y dinamismo que caracterizan a las sociedades contemporáneas. Asumir una postura de liderazgo público e innovación desde el Estado y las instituciones públicas comporta un proceso que necesariamente debe estructurarse en torno a tres niveles de actuación: el político-normativo, el de las políticas públicas y el de la gestión pública.

En el nivel político-normativo se requiere la definición e institucionalización de los medios que garantizan la existencia efectiva de un modelo de acción pública basado en esquemas de gobernanza democrática (interacción, sinergias, participación, responsabilidad, rendición de cuentas, etc.), al tiempo que se reivindica el rol del Estado respecto a sus deberes y responsabilidades fundacionales (derechos humanos, seguridad, justicia, equidad, cohesión social, etc.).

En el nivel de las políticas públicas se debe garantizar la participación de la sociedad civil organizada y la ciudadanía en todo el ciclo de las políticas (diseño, implantación y evaluación), desde una perspectiva que combine la representación de los intereses sectoriales con los principios de igualdad de oportunidades y cohesión social. De igual forma, es importante que el ciclo de las políticas esté plenamente insertado en el modelo de acción pública y, sobre todo, que responda a criterios de estrategia, coordinación y coherencia.

Por último, en el nivel de la gestión pública se deben reforzar la transparencia, rendición de cuentas y los procesos modernizadores en sus múltiples facetas instrumentales y contingentes (planeamiento estratégico, gestión de calidad, flexibilidad de las organizaciones, medición de resultados, marketing público, tecnologías de la

5 Esta cuestión adquiere especial importancia en el actual contexto de crisis donde ha quedado demostrado que el desarrollo no puede concebirse como un ejercicio técnico a lo político

6 Liderazgo entendido desde una noción prescriptiva que lo define como el conjunto de actividades, relaciones y comunicaciones interpersonales, que permiten a un ciudadano movilizar personas de una organización, comunidad o sociedad específica, de manera voluntaria y consciente, para que logren objetivos socialmente útiles (Núñez, 2000).

información, etc.).

En cada uno de los niveles anteriormente descritos, el nuevo liderazgo implica la creación de escenarios de gobernanza en los que la ciudadanía y la sociedad civil puedan participar activamente del proceso de toma de decisiones. En efecto, el desafío para quienes detentan cargos de responsabilidad en el ámbito público estatal consiste en establecer un ejercicio adaptativo de su autoridad (formal e informal) en el que, ineludiblemente, se ha de seguir un doble proceso de aprendizaje respecto a la gobernanza y el rol político que el Estado desempeña en la misma.

Aunque resulte obvio mencionarlo, este nuevo liderazgo sólo adquiere sentido en la medida en que sus funcionarios y responsables públicos asuman como propia su gestión política⁷ y como tal, contribuyan a renovar la legitimidad y respaldo por parte de la ciudadanía. Como señala la OCDE (2001), el liderazgo que demanda la gobernanza no es una actividad neutra y por ende, requiere que los funcionarios y responsables (públicos) promuevan e interioricen sus adaptaciones institucionales.

Por su parte, en el caso del ámbito público societal, se requiere retomar la función política de la sociedad de control, crítica e influencia sobre el Estado y las instituciones públicas. Como señala Cunill (2008), esto ya viene ocurriendo mediante las diferentes expresiones de solidaridad, coproducción y cogestión en la administración y de la participación ciudadana. A este respecto, el desafío consiste en la búsqueda de una mutua responsabilización sobre lo público e interés colectivo, desde una perspectiva que convierta a los actores sociales en sujetos claves de la gobernanza democrática, la eficiencia del Estado y la generación de bienes públicos.

3.- DESAFÍOS PARA LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL

Tal y como ha venido sucediendo desde mediados del año 2000, la cooperación internacional para el desarrollo debe seguir apostando por la promoción de un modelo de gobernanza que se inscriba en la segunda corriente y como tal, impulse y acompañe procesos de fortalecimiento político e institucional que generen mecanismos, procesos e instituciones, a través de las cuales los ciudadanos puedan articular sus intereses, ejercer sus derechos, reconocer sus deberes y resolver sus diferencias. Como señala el PNUD (2002), esto supone la adopción de una serie de principios y objetivos que necesariamente han de guiar cualquier acción de cooperación para el desarrollo:

Respeto de los derechos humanos, los principios democráticos y del Estado de derecho, favoreciendo la participación directa e indirecta de todas las personas en los procesos de toma de decisiones.

- › Transparencia en la gestión de los asuntos públicos, rendición de cuentas y accountability.
- › Políticas públicas que realmente respondan a las necesidades y demandas de la ciudadanía y, a su vez, contribuyan a la erradicación de la pobreza y la ampliación de las oportunidades y capacidades humanas.
- › Igualdad entre mujeres y hombres en los ámbitos privados y públicos, así como en

7 La gestión política del nuevo liderazgo público consiste justamente en realizar un trabajo adaptativo de aprendizaje en el que se auto reconocen los roles políticos de la función pública contemporánea y a su vez, se promueven modelos de intervención pública en los que la ciudadanía pueda abordar y decidir conjuntamente los problemas de interés colectivo.

todos los niveles del proceso de toma de decisiones.

- › Estrategias consensuadas entre el Estado y la sociedad civil para promover una gobernanza democrática duradera y acorde con la visión del desarrollo humano.

Para que esto ocurra, resulta indispensable la formulación de estrategias específicas de gobernanza democrática inspiradas y orientadas por el Enfoque Basado en los Derechos Humanos y en las que también se dimensione la dimensión política del desarrollo de tal forma que se pueda avanzar en la identificación y corrección de las causas que impiden el desarrollo y el ejercicio los derechos humanos. Estrategias que necesariamente han de conducir a una cooperación política (contingente) para la promoción y el acompañamiento de los sujetos políticos en los ámbitos público estatal y público societal de acuerdo con los contextos específicos y los mecanismos institucionales (formales e informales) de cada país o región en desarrollo.

En este sentido, lo más conveniente sería adoptar un concepto de gobernanza definido en términos de mínimos normativos, es decir una conceptualización de alcance medio en la que se haga referencia a los aspectos básicos del funcionamiento de las sociedades de los países en desarrollo, así como de los diversos sistemas sociopolíticos que las gobiernan. Desde esta perspectiva, lo importante no son las aspiraciones normativas y/o la definición de un modelo único de gobernanza que deba ser implementado en los países en desarrollo, por el contrario, se trata de una aproximación más general que pueda ser adaptada a los diferentes contextos de las transformaciones sociopolíticas de cada país o región en desarrollo.

Con esta aproximación se pretenden eludir los argumentos que deslegitiman o desvirtúan el rol del Estado en la sociedad y a su vez, difuminan la responsabilidad de éste respecto a la justicia y la equidad social, ya que precisamente el establecimiento de sinergias democráticas entre el Estado y la sociedad civil, no se contraponen al hecho de que necesariamente deben existir unas estructuras estatales que garanticen las condiciones básicas para el desarrollo humano.

Al tratarse de una aproximación general, la aplicación de la gobernanza (como concepto de alcance medio) implica el reconocimiento de la diversidad, complejidad y dinamismo en los que se desarrollan sus respectivas interacciones sociopolíticas. Por ejemplo, cualquier intervención que se vaya a implementar en un país en concreto debe fundamentarse en el reconocimiento de la diversidad de sus múltiples actores, objetivos e intereses; la pertinencia de la complejidad en sus estructuras institucionales, interdependencias e interrelaciones; así como en la potenciación del dinamismo (regularidad) con que se gestionan sus problemas y oportunidades.

En definitiva, se deben potenciar los patrones y estructuras mediante las cuales los actores políticos y sociales del continente llevan a cabo procesos de intercambio, coordinación, control, interacción y toma de decisiones dentro y entre ordenes sociales y regímenes democráticos. Como señala la Comisión Europea, “la (buena) gobernanza ha de analizarse y promoverse atendiendo a las condiciones específicas de cada país. No puede plantearse con arreglo a modelos uniformes, sino en función de las situaciones existentes. Es necesario un proceso de consolidación gradual de instituciones responsables, eficaces y democráticas y un diálogo abierto con los agentes no estatales, entre los que se incluyen los agentes sociales y económicos y otras organizaciones de la sociedad civil”.

Suscribir esta visión implica partir de una visión holística de la gobernanza democrática, concebida como un modelo institucional que promueve un proceso de cambio a largo plazo, fundamentado en los derechos humanos, los objetivos y principios de la

democracia y el Estado de derecho, aplicados a las grandes funciones gubernamentales y al conjunto de los ámbitos de intervención del Estado, así como en las interacciones entre las instituciones públicas y la sociedad civil.

Además de los principios generales a los que se ha hecho referencia (derechos humanos, participación, transparencia, etc.), esta visión debería inspirarse sobre los siguientes principios de actuación:

- › Gradualidad y adaptación a las situaciones específicas de cada país o área geográfica de intervención.
- › Apropiación y respeto a los procesos internos de adopción de la gobernanza democrática.
- › Dialogo político estratégico y promoción multilateral.
- › Coherencia, coordinación y complementariedad con el resto de políticas y estrategias de desarrollo.

En tanto que visión global, en este tipo de estrategias se debería desarrollar un modelo de cooperación en el que se tengan en cuenta las diferentes dimensionales de la gobernanza democrática (sociales, políticas, culturales, medioambientales, etc.) y en función de ellas, se promuevan actuaciones específicas en tres niveles de la acción pública descritos previamente.

Aunque se trate de un planteamiento global, es necesario que las actuaciones específicas de cada uno de estos sectores respondan a criterios operativos, cuya prioridad sea el apoyo al desarrollo de capacidad institucional, a la descentralización administrativa y las capacidades locales, a los procesos democráticos, a los agentes no estatales y en general, a todas las actividades en el ámbito de los derechos humanos.

En este sentido, también se debería definir e incorporar los ejes transversales que son más sensibles para el desarrollo de la gobernanza democrática en los países en desarrollo tales como igualdad de género, promoción de colectivos en situación de exclusión social, resolución pacífica de conflictos, situaciones de pos conflicto, inmigración y Estados frágiles. Naturalmente, la definición de estos ejes debe plantearse desde un punto de vista global que permita su adaptación a las necesidades específicas de los países en desarrollo, ya que su intensidad y complejidad difiere para cada uno de los contextos o zonas geográficas (países menos adelantados o países de renta media).

Por último y por ello no menos importante, es el acompañamiento e impulso de nuevas agendas nacionales y regionales de desarrollo que ayuden a corregir los déficits generados por los procesos de ajuste, reforma y liberalización. A diferencia de lo acontecido durante la década de los noventa, estas agendas no pueden estar monopolizadas por lo económico en detrimento de la política y la sociedad. Por el contrario, deben partir de un adecuado balance entre estos tres ámbitos, siendo la instancia política la que asuma el liderazgo del desarrollo humano y por lo tanto, recupere su centralidad como núcleo ordenador de la sociedad y la economía. Desde luego, se trata de recuperar una centralidad que la redimensione como motor del cambio social y se corrija la doble tendencia a generar una mala política y unas políticas públicas que no dan una respuesta efectiva a los problemas de la ciudadanía.

En este orden de ideas, el principal contenido y objetivo de esas nuevas agendas, precisamente, la (re)legitimación de la política, el Estado y las instituciones públicas, a partir del fortalecimiento de sus capacidades para dar respuesta a las demandas de la ciudadanía, la generación de confianza y corrección de las carencias estructurales que afrontan los países en desarrollo. Una agenda pública que, en la práctica, ha de

traducirse en la consolidación de una democracia de ciudadanos/as en la que se asegure el ejercicio efectivo de las libertades fundamentales y los derechos humanos, exista una cultura de lo público al servicio de lo público, se garantice la protección social y se promueva un crecimiento económico inteligente e inclusivo.

Aunque no existen formulas universales para el logro de dichos objetivos, la nueva agenda pública necesariamente ha de articularse en torno a dos ejes básicos:

El mejoramiento/consolidación de las instituciones y condiciones necesarias para que la democracia pueda funcionar y responda de forma contextualizada a las necesidades del desarrollo humano sostenible y la erradicación de la pobreza; todo ello, en un marco de gobernanza para la redistribución y reparto del poder en el conjunto de la acción pública.

La promoción de políticas e instituciones de cohesión social que aseguren unos mínimos de protección social (salud, educación, empleo, justicia, fiscalidad) y se complementen con la promoción de otras políticas que eliminen las restricciones que enfrentan las personas para el libre ejercicio de sus derechos económicos y en consecuencia, potencien el desarrollo de actividades productivas y rentables entre toda la población.

BIBLIOGRAFÍA

Comisión Europea, Comunicación sobre “Gobernanza y Desarrollo”. COM (2003) 615 final. Véase en: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2003:0615:FIN:ES:PDF>

Cunill, N. (2008), La construcción de ciudadanía desde una institucionalidad pública ampliada. En: Mariani, R. (Coord.), Democracia / Estado / Ciudadanía: hacia un estado de y para la democracia en América Latina. PNUD, Serie Contribuciones al Debate, Volumen II, Lima. <http://www.reformapolitica.gob.mx/archivos2/HaciaunEstadodeypa radelademocraciaenAmericaLatina-PNUD.pdf>

Mayntz, R. (2000), “Nuevos desafíos de la teoría de Governance”. Instituciones y Desarrollo, 7 (2004). <http://www.uned.es/113016/docencia/spd-posgrado/urjc-2003/mayntz%20governaci%F3n%20iigov%201998.pdf> .

Núñez, E. (2000), “Liderazgo político”. Diccionario Electoral, IIDH/CAPEL, San José.

OECD (2001). Public Sector Leadership for 21st Century. OECD, Paris. Resumen ejecutivo del documento en <http://www.oecd.org/dataoecd/0/34/2434104.pdf>

Pierre, J. (2000), Understanding Governance. En: Pierre, J. (Ed), Debating Governance, Authority, Steering, and Democracy. Oxford University Press, New York.

Pierre, J. y Peters, G. (2000). Governance, Politics and the State. Macmillan Press, London.

PNUD (2002), Informe sobre Desarrollo Humano 2002. Profundizar la democracia en un mundo fragmentado. Ediciones Mundi Prensa, New York. http://hdr.undp.org/en/media/libro_hdr_entero.pdf

Rhodes, R. (1997), Understanding governance. Policy networks, governance, reflexivity and accountability. Open University Press, Bristol.



Ruano de la Fuente, J.M. (2002), La gobernanza como forma de acción pública y como concepto analítico. <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0043411.pdf>. Documento presentado en VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Lisboa, 8-11 octubre de 2002.



EXPERIENCIA DE LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA EN COLOMBIA

INMACULADA ARNÁEZ

OFICINA TÉCNICA DE COOPERACIÓN ESPAÑOLA EN COLOMBIA

1. BREVE INTRODUCCIÓN AL CONTEXTO COLOMBIANO

Resulta difícil intentar resaltar la importancia de trabajar en cooperación al desarrollo con Enfoque Basado en Derechos Humanos (EBDH) en un país como Colombia sin exponer, aunque sea brevemente, la complejidad del país y qué representan los derechos humanos (DDHH) en su contexto sociopolítico. Como es sabido, uno de los problemas más graves de Colombia es la persistencia del conflicto armado interno. Con más de 50 años de enfrentamiento se trata de uno de los conflictos de más larga duración del mundo. El país ha sufrido sucesivas fases de violencia a lo largo de su historia, pero la forma actual de confrontación armada se inició en los años 60 con el surgimiento de las guerrillas (FARC y ELN)¹. En los años 80 aparecieron grupos armados ilegales de “autodefensas” (AUC: “Autodefensas Unidas de Colombia”) conocidos como “paramilitares”. Desde 2005 se han desmovilizado más de 52.000 individuos en el marco de la Ley de Justicia y Paz, que además prevé sentencias alternativas de hasta 8 años, pero que aún no ha ofrecido resultados en términos de justicia, y muy parciales en verdad y reparación para sus víctimas

Respecto de las causas del conflicto armado colombiano, la mayoría de estudios coinciden en apuntar que las raíces profundas e históricas responden fundamentalmente a aspectos estructurales (sociales, económicos y políticos) así como culturales. De raíces eminentemente agrarias, de acceso a la propiedad y uso de la tierra, la violencia se ha desarrollado fundamentalmente en el ámbito rural. La tierra útil para la explotación agropecuaria está concentrada en manos de una minoría de grandes terratenientes y repartida de una forma muy desigual², como demuestra el índice de Gini (0,585), que sitúa a Colombia como el índice de inequidad económica más elevado de América Latina, por encima de países como Brasil, Bolivia, Paraguay y Guatemala. Además, Colombia es el principal productor del mundo en hoja de coca y cocaína³. Es destacable la debilidad del sistema judicial que se traduce en elevados índices de impunidad (97%) y en un consecuente recelo de la ciudadanía frente al sistema que ha propiciado una tendencia histórica a la resolución de conflictos al margen del sistema, especialmente por medios violentos. Todos estos hechos han ido derivando en una desconfianza endémica y estructural entre las instituciones públicas y la sociedad civil. La polarización se da en todos los ámbitos de la vida pública.

Las consecuencias más visibles del conflicto son una grave y prolongada crisis humanitaria, que ha costado la vida al menos a 70.000 personas en los últimos 20 años; otros miles han sido víctimas de desapariciones (43.000 registradas en el Registro Único de Desaparecidos), secuestros –alrededor de 15.000 desde 1996 hasta la actualidad–, torturas, extorsión, amenazas, tratos humillantes y degradantes, acoso y abuso sexual. Además, se observa una de las situaciones más alarmantes del mundo en materia de

1 “Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia”, y “Ejército de Liberación Nacional”.

2 Mientras que 1.220.795 propietarios (< 1 Ha. disponen del 0,5% de la superficie de predios rurales, 3.639 propietarios (>2.000 Has.) disponen del 45,7% de la superficie. Véase Martínez, Yovanny, La Tenencia de la Tierra en Colombia. Instituto Geográfico Agustín Codazzi. Bogotá, 2002.

3 650 Tm. en 2005, según el informe *World Drug Report 2006* de UNODC (sigla en inglés de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito).

desplazamiento interno forzado, el 2º más grave del mundo en número de accidentes por minas antipersonal, así como en reclutamiento forzado de menores. La situación de pobreza e inequidad se ve empeorada también por los efectos del conflicto, que impiden en definitiva el desarrollo humano sostenible y se percibe un importante déficit de acceso y goce de los derechos a la educación, el empleo, la vivienda y la salud, entre otros. Este déficit se hace más acuciante entre la población vulnerable como la que se encuentra en situación de desplazamiento que se enfrenta con grandes dificultades para la integración económica, social y cultural en las ciudades de recepción. Grupos de población especialmente vulnerables al conflicto armado, tanto por su vinculación como por la incidencia que sus efectos tienen sobre ellos, son especialmente las mujeres, la infancia y la juventud y los pueblos indígenas y afrodescendientes. Se suelen incluir también en este grupo a defensores/as de DDHH, tales como sindicalistas, líderes sociales, periodistas, etc., que tienen un papel fundamental en la construcción de ciudadanía y como actores activos de diplomacia ciudadana y constructores de paz. Realizan su trabajo sin las necesarias garantías y son objeto de amenazas y asesinatos, así como escuchas ilegales, entre otras afectaciones graves al legítimo ejercicio de defensa de los DDHH.

Y todo esto sucede, paradójicamente, en un país catalogado como un Estado frágil por su falta de presencia en la totalidad del territorio, con prolija legislación pero escasa seguridad jurídica, que en términos macroeconómicos encaja en la definición de país de renta media, y que además goza de una inmensa riqueza natural.

2. COOPERACIÓN ESPAÑOLA Y SU ESTRATEGIA EN COLOMBIA: EL EBDH COMO CONSTRUCCIÓN TEÓRICA

El III Plan Director de la Cooperación Española 2009 - 2011 ha apostado más decididamente que su predecesor por la introducción del EBDH en sus estrategias y acciones. El Plan, que establece la lucha contra la pobreza como objetivo último de la política exterior para el desarrollo, parte sin embargo, del “reconocimiento de la pobreza como causa y como efecto de la negación de los derechos fundamentales, reconocidos en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, que impone una obligación a la comunidad internacional”⁴ y adopta el EBDH como uno de los que sustentan y desarrollan la política española de desarrollo. En este marco, el EBDH implica que los objetivos de desarrollo pasan por la plena realización de los derechos humanos de todas las personas, y supone un compromiso político y normativo. Además, el Plan Director viene a reconocer la aplicación a la cooperación española de los principios, valores y normas que contiene en EBDH:

1. Definición de los objetivos de cooperación en términos de DDHH individuales y colectivos.
2. No discriminación y atención a grupos vulnerables.
3. Responsabilidad y Estado de Derecho, orientándose hacia el fortalecimiento de sus capacidades para garantizar la realización plena de los derechos.
4. Rendición de cuentas mutua.
5. Construcción y ejercicio de la ciudadanía, dejando atrás una visión asistencial de beneficiarios de proyectos, receptores de donaciones, o involucrados de un proyecto.

4 Plan Director de la Cooperación Española 2008-2011, página 11.

6. Empoderamiento y participación, como elemento fundamental para garantizar el cumplimiento de los derechos. Son elementos que pretenden la transformación de las relaciones de poder en la base de los DDHH y de dinámicas a favor de una sociedad más democrática.

Para el Plan de Actuación Especial (PAE) 2006-2008 de la Cooperación Española en Colombia, actualmente vigente, el objetivo es la Construcción de Paz y prevención de conflictos⁵, en lenguaje del anterior Plan Director. Partiendo de este objetivo estratégico único de “contribuir a la prevención de conflictos y a la construcción de la paz a través de iniciativas que atiendan los efectos de la violencia directa y promuevan el desarrollo humano sostenible, la equidad de género, el fortalecimiento institucional y la participación ciudadana”, se establecen unas líneas estratégicas de:

- › Mejora de los factores estructurales que favorecen el conflicto: gobernanza democrática, participación social, y fortalecimiento institucional, Estado de Derecho y violencia de género.
- › Atención a los efectos de la violencia directa, ayuda humanitaria; o la estabilización socioeconómica de poblaciones especialmente afectadas.
- › Construcción de Paz: mediación y facilitación del acercamiento entre actores públicos y sociales, cultura de paz, el trabajo de defensores y defensoras de derechos humanos, el apoyo, acompañamiento y asesoría a las organizaciones de víctimas para la exigencia de la reparación integral y la restitución de derechos, así como DDR (desarme, desmovilización y reintegración).

Finalmente, el PAE establece la **defensa de los derechos humanos** como transversal, considerándola como la garantía del derecho a la ciudadanía de una participación real y plena en todos los niveles (político, social, económico, y cultural).

Es una apuesta decidida de la Oficina Técnica de Cooperación (OTC) que el nuevo Marco de Asociación para la cooperación entre España y Colombia (que tiene previsto elaborarse en el 1er semestre de 2011) debe tener como tarea prioritaria la plena incorporación del EBDH en su conceptualización y estrategias.

3. DE LA CONSTRUCCIÓN DE VOLUNTAD POLÍTICA HACIA LA CONSTRUCCIÓN DE CIUDADANÍA: LA EXPERIENCIA DE LA AECID EN COLOMBIA

La construcción de ciudadanía podría definirse⁶ como el conjunto de prácticas jurídicas, sociales y culturales que promueven la participación de todos los ciudadanos dentro de los procesos comunitarios, en estrecha vinculación con las instituciones públicas o de la sociedad civil. Su fuente de legitimidad reside en la posesión de derechos y la provisión de los beneficios que esos derechos conllevan para sus titulares. Exige compromisos recíprocos y sucesivos, así como el establecimiento de mecanismos de seguimiento y responsabilidad mutua para su exigibilidad. Las intervenciones de cooperación para el desarrollo con EBDH deben dirigirse no solo al fortalecimiento

5 Para el caso colombiano, se entiende que se trata más bien de prevenir o reducir el impacto del conflicto armado sobre la población –desplazamiento, vinculación a los cultivos de uso ilícito, vinculación a grupos armados ilegales, etc.– por un lado, y por otro, de reducir la resolución violenta de los conflictos.

6 Liwski, Norberto, El EBDH en la Cooperación Internacional. En Enfoque basado en derechos humanos y cooperación internacional para el desarrollo, I Jornadas Internacionales, Madrid, Abril 2008, pp. 12-3 (vid. nota en la Introducción).

institucional de los titulares de obligaciones para que puedan respetar, garantizar los derechos, sino también al fortalecimiento de capacidades de los titulares de derechos y responsabilidades para que los puedan ejercer, individual o colectivamente, fortaleciendo sus aptitudes, capacidades y medios.

El origen de la introducción del trabajo con EBDH en la Cooperación Española en Colombia se encuentra en diferentes dificultades del trabajo en cooperación, todos ellos de gran trascendencia en el contexto colombiano. En primer lugar, la necesidad, tanto operativa como conceptual, de verificar que la formulación de políticas públicas en cualquier tema impulsado o apoyado por nuestra cooperación, a nivel nacional o local, se corresponde efectivamente con la provisión o implementación de dicha política y con su aceptación y acceso por la ciudadanía, organizada o no. Parece, a priori, el método ideal para verificar que las políticas que formulan los titulares de obligaciones son efectivamente recibidas por los titulares de derechos. Hasta este momento, el objetivo de la cooperación se planteaba en términos de mejora de acceso a cierto tipo de necesidades básicas, y en general, únicamente se atendía la efectiva realización de los derechos humanos de manera transversal. Un ejemplo de este aspecto es el trabajo del proyecto de jóvenes en el Valle del Cauca, donde se ha apoyado paralelamente la formulación de políticas públicas departamentales de juventud a través del Consejo de Juventud, así como el fortalecimiento, la participación y la incidencia de las organizaciones juveniles en Cali.

La falta de confianza general de la ciudadanía en el Estado podría ser considerada como otro argumento que apoya la necesidad de incorporar el EBDH en el trabajo de la cooperación, en vista de las causas expuestas en el contexto. A nivel territorial, aunque con honrosas excepciones, la inexistencia incluso física de instituciones o su cooptación por actores armados o intereses ajenos a lo público, así como la corrupción y la falta de transparencia, hacían del diseño participativo de políticas públicas una necesidad imperiosa, muchas veces en un contexto adverso. Esto debía conjugarse también con formación a funcionarios sobre sus obligaciones, facilitándoles herramientas, que muchas veces desconocen, para la ejecución. Un dramático ejemplo de la citada falta de confianza ha sido el trabajo de la Cooperación Española en el tema de búsqueda e identificación de personas desaparecidas, cuyas consecuencias llevaban, sencillamente, a que los restos hallados no pudieran ser identificados por falta de información de sus familiares para hacer cruces de posibles identidades. Acercar instituciones que entiendan como un derecho de los familiares la devolución de los restos de sus seres queridos, y no únicamente una evidencia procesal, que se organicen y planifiquen internamente para ofrecer un mejor y más eficiente servicio a unos familiares ahora más organizados, que nunca sintieron presencia ni protección de las instituciones, ha sido un trabajo lento pero por fin palpable.

El EBDH sirvió también para poner más énfasis en los procesos nacionales de cambios de políticas, y por ende, de la mejora en los niveles de participación, aunque quizás no tanto en la ejecución de proyectos de cooperación *per se*. Es complejo realizar este cambio de orientación, podríamos decir que incluso de paradigma de cooperación, y poner la plena realización de los derechos humanos como objetivo último de cualquier actividad. En este campo de fortalecimiento de procesos para la garantía de derechos, por ejemplo, merecen especial mención el acompañamiento que España ha venido realizando, junto con Suecia y la OACNUDH⁷, al proceso de formulación concertada del Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos. Los resultados están paralizados, es, decir, no hay Plan ni perspectiva inmediata de que se vaya a discutir, pero el proceso de concertación dio lugar a un diálogo de alto nivel sobre las garantías para el ejercicio

7 Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

de la labor de defensores y defensoras, que ha propiciado encuentros territoriales del movimiento de DDHH con la institucionalidad, que pueden valorarse *per se* positivamente en la mayoría de los casos.

Conseguir que todas las intervenciones de cooperación para el desarrollo tengan como marco de referencia los estándares internacionales de derechos humanos, implica además avanzar hacia un mayor nivel de coordinación y armonización en dichas intervenciones, que sería uno de los mandatos principales de la OTC en el exterior. Aún más allá, el EBDH se ha mostrado como un instrumento que ha beneficiado también la coordinación interinstitucional, ya que ayuda a clarificar qué institución y a qué nivel se ostentan las obligaciones que benefician procesos de exigibilidad, como los que apoya la Cooperación Española con las víctimas del conflicto.

El papel de la cooperación al trabajar con EBDH, adquiere así tres aspectos o roles:

- › el tradicional de financiador de actividades,
- › el facilitador de espacios de diálogo y consenso entre actores sociales e institucionales,
- › y el mediador de conflictos en el curso de ese diálogo y financiación.

La voluntad política es a veces difícil de medir. O puede estar desigualmente presente entre el nivel político y el nivel técnico de las administraciones. Es clave, por tanto, involucrar a las autoridades en los proyectos y actividades desde la perspectiva de asumir obligaciones y superar la visión de que la ciudadanía es un simple beneficiario de un servicio (por ejemplo, vacunación o escuela) o, también, que es beneficiaria de una actividad de cooperación internacional. Para que la cooperación sea sostenible se requiere compromiso de contrapartidas financieras, recursos humanos en las instituciones y otras garantías, que no siempre se dan y que ponen en peligro las acciones a medio y largo plazo. Estas garantías podrán estar más cerca cuando la institución percibe su acción como una obligación que le impone, en la inmensa mayoría de los casos, la propia legislación del país.

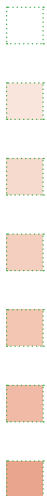
Analizando las 6 categorías de cualquier derecho, el EBDH se ha comenzado a trabajar en nuestro día a día de la OTC desde el ámbito de la participación de la sociedad civil en la formulación de políticas públicas, es decir, desde la construcción de ciudadanía. Esto facilita sus niveles de incidencia, tanto social como política, y el reconocimiento de la sociedad civil como sujeto político con capacidad de aporte efectivo, por ejemplo, en el apoyo psicosocial a familiares de víctimas de desaparición forzada, el fortalecimiento de cabildos indígenas o la creación de secretarías municipales de mujeres con participación en consejos municipales de mujeres, por citar algunos ejemplos de proyectos concretos. Y para que la participación sea efectiva se requiere crear espacios de diálogo –que podrán ser facilitados por la cooperación cuando sea pertinente y necesario– en el que el mínimo común denominador sea el reconocimiento de la existencia de un derecho por ambos actores para llegar a su garantía efectiva. Las alianzas entre actores y el impulso a la creación de redes se convierten así en elemento clave de cara a fortalecer, institucionalizar y garantizar que la participación es sostenible en el tiempo y que en definitiva se institucionaliza.

El EBDH sobrepasa claramente los límites del principio de apropiación que establece la Declaración de París, y requiere otros instrumentos para implementarse eficientemente. La Declaración de Accra ha venido a ampliar el concepto de alineación con políticas gubernamentales a las políticas estatales, incluyendo la sociedad civil. Esta perspectiva legítima claramente las intervenciones con EBDH. Concretamente aplicado al caso colombiano, trabajar con EBDH nos puede ayudar a mitigar los efectos

de la polarización que sufre el país y a conseguir que cada actor adopte una estrategia de trabajo más acorde con su rol: los titulares de obligaciones las asumen y los titulares de responsabilidades hacen lo propio, mientras la cooperación internacional actúa como puente e impulsor y no como sustituto de obligaciones estatales. Hay que buscar fortalezas institucionales que permitan trabajar en este sentido, y esto requiere mucho análisis, tiempo y negociaciones para los actores de cooperación.

La ruta que se ha venido trabajando para incorporar el EBDH en la OTC ha sido lenta y, hasta el momento, eminentemente interna (talleres y diagnóstico), por lo que se requiere incorporar más decididamente el enfoque en la programación (en curso) y la planificación operativa, así como el Marco de Asociación País ya mencionado. Esta perspectiva exige técnicas y mecanismos que estamos desarrollando aún: manejo de estándares internacionales de derechos humanos y también desarrollo de capacidades para realizar mejores análisis de la realidad. Una vez la OTC cuente con todas las herramientas necesarias para trabajar con EBDH, debe tender a mejorar procedimientos, formatos y manuales para introducir el EBDH en la gestión operativa diaria. Y una vez la capacidad interna haya sido fortalecida, la OTC estará en condiciones de poder apoyar la capacitación y aportar herramientas a sus socios, tanto ONG como instituciones.

Finalmente cabe apuntar que la OTC es consciente de la necesidad de incorporar, además del EBDH, la metodología de acción sin daño (“do no harm”) en sus actuaciones, para que la exigibilidad de derechos no redunde en perjuicios o situaciones de riesgo, asociadas al trabajo en DDHH, para la ciudadanía alrededor de las actividades de cooperación. De nuevo Colombia puede ser un buen ejemplo para acercar estos dos enfoques a nivel teórico y práctico, analizando los puntos de conexión entre ambas metodologías, en un país donde el legítimo ejercicio de la defensa los DDHH es peligroso, e incluso puede costar la vida a quien lo ejerce.



TEMA 3 LA RENDICIÓN DE CUENTAS EN LA CONSTRUCCIÓN DE VOLUNTAD POLÍTICA

KATTYA CASCANTE

FUNDACIÓN ALTERNATIVAS

1.- RENDICIÓN DE CUENTAS

La rendición de cuentas en política y en las democracias representativas, debe asegurar la legitimidad del poder público. Un poder cuyas decisiones deben someterse a un control según el objetivo perseguido (jurídico, económico o/y político) y en el nivel que corresponda (horizontal, recíproco entre los poderes y las instituciones del Estado o/y vertical, si es de los gobernantes hacia los gobernados). Pero también supone una descentralización de la responsabilidad en tanto en cuanto los agentes no estatales asumen roles de intermediación entre el Estado y la población, ya sea asumiendo ciertos servicios a la comunidad o hablando en nombre de ésta, para presionar en favor de ciertas políticas gubernamentales. Es decir, se asume un papel de “franquicia del Estado” o la ONG es cooptada por el Estado (donante o receptor) y entonces la lealtad principal de dicha ONG se dirige hacia el Estado y no hacia la población. En estos casos, las ONG pueden llegar a apoyar más a los estados que a la sociedad civil, no favoreciendo la rendición de cuentas de sus acciones. Rendir cuentas es por tanto, el acto democrático por el cual, de manera corresponsable, autoridades y gobernados dialogan acerca de la gestión gubernamental, a partir de los compromisos hechos y con una misma información, para establecer los avances y las dificultades a superar.

La rendición de cuentas hacia la ciudadanía constituye un pilar esencial de la buena gobernanza¹ sin el cual los principios democráticos corren el peligro de carecer de efectividad real. Para que el ejercicio del poder sea democrático es necesario que el ejercicio de ese poder responda al mandato ciudadano y esté sometido al control institucional y social (Cunill, N., 2000). El control ciudadano sobre los poderes públicos no solo se ejerce a través de la renovación periódica del mandato representativo de los políticos, sino que va más allá; requiere una institucionalidad que no solo permita un control pasivo del ejercicio del poder, sino que procure una interacción entre administración, ciudadanía y los actores económicos implicados en la gobernanza local, nacional y global. Esto exige el establecimiento de canales específicos, que respeten los principios de representatividad y división de funciones y al tiempo incorporen una participación efectiva abierta en igualdad de condiciones para todos los agentes interesados en la definición de las prioridades de modo que las instituciones asuman responsabilidad hacia los ciudadanos. Para ello las personas han de disponer del conocimiento suficiente para proponer y exigir, y las instituciones han de tener capacidad y voluntad política de responder a las demandas ciudadanas (Foresti et al., 2007).

La voluntad política, entendida como la buena disposición de los actores de la política para implementar o reformar políticas a pesar de la oposición, implica tres elementos. Por un lado, un compromiso más allá de la Ley (internacional y nacional) que garantice

¹ Gobernanza es un sistema en el cual los diferentes niveles institucionales comparten, en vez de monopolizar, decisiones sobre amplias áreas de competencias. Más que a una dominación uniforme de los gobiernos, estamos asistiendo a la emergencia de un patrón altamente variable, y no jerárquico, de interacción entre actores diversos en diferentes áreas de políticas (Llamazares-Marks, 1999).

y obligue al gobierno. Por otro lado, es necesario un liderazgo para la inspiración e impulso del cumplimiento y prioridad de ciertas políticas sobre otras contrarrestando la indolente inercia. Por último, la voluntad política implica la toma de decisiones, la capacidad de respuesta del Estado en función de las necesidades, derechos y ambiciones de la ciudadanía. Es decir, implica relaciones de rendición de cuentas entre los ciudadanos y sus gobiernos, donde la participación activa de la sociedad civil es condición necesaria para que las demandas sociales permanezcan en la agenda política.

Si la sociedad carece de la información necesaria y medios para hacer demandas realistas, no conseguirá una incidencia efectiva en las instituciones y en las políticas. Si es la administración quien no tiene las capacidades o la voluntad de atender las demandas ciudadanas, el incumplimiento de las expectativas generadas puede derivar en conflicto. Un sistema de rendición de cuentas supone por tanto, que el principio de transparencia y responsabilidad retroalimente a todos los agentes que participan. Elementos que son derechos de la ciudadanía y una obligación del gobierno si realmente hay voluntad de fortalecer la democracia.

Por lo tanto se debe entender la necesidad de contar con voluntad política de rendir cuentas como parte de la realización de los derechos, vía la construcción de una democracia participativa; pero también como un punto de encuentro para su exigibilidad, entendida como la capacidad de asegurar el cumplimiento de la acción comprometida, desde y para la sociedad civil. El compromiso con unos objetivos genera unas expectativas que han de recibir una respuesta adecuada de los actores políticos, y su incumplimiento genera responsabilidad legal o política de los responsables. Para que la rendición de cuentas se realice, provoque mejoras y depure responsabilidades, es imprescindible una voluntad política que la haga posible, supere la exclusiva visión economicista y complemente el compromiso con la capacidad de respuesta. En este binomio es imprescindible que una alimente a la otra. Es decir, que la rendición de cuentas se institucionalice de tal forma que construya voluntad política en esa dirección y así deje el menor espacio posible a la arbitrariedad y discrecionalidad política.

2.- RENDICIÓN DE CUENTAS EN LA POLÍTICA DE COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO

La rendición de cuentas tiene una larga tradición en el contexto de las políticas públicas, pero su traducción a la práctica en el ámbito de las políticas de desarrollo no evolucionó hasta la última década, ligada al debate sobre la eficacia de la ayuda². En la medición de la calidad de la ayuda, la mutua rendición de cuentas está interrelacionada con la democratización, la participación, la responsabilidad y los necesarios cambios estructurales en las relaciones entre países donantes y sus socios. Debemos considerar en el mismo nivel la rendición de cuentas de los países donantes hacia los socios y su ciudadanía y de éstos hacia los donantes y su ciudadanía; así como al conjunto de socios y donantes de la esfera internacional. Es necesario equilibrar la relación asimétrica entre donantes y receptores para responsabilizar a ambos de sus políticas hacia su ciudadanía en un marco de transparencia.

La regulación internacional actual se limita a disposiciones de derecho blando no vinculantes jurídicamente. La institucionalidad es difusa y no existe una clara delimitación de funciones entre las diversas organizaciones que canalizan las relaciones de cooperación. Los procesos internacionales de seguimiento suelen caracterizarse

² El debate sobre la eficacia de la Ayuda se institucionalizó en la Declaración de París (2005).

por su voluntariedad, porque se basan en información proporcionada por los propios estados evaluados y porque su incumplimiento no genera responsabilidad internacional jurídicamente exigible o sancionable, y a lo sumo una valoración moral. Por su parte, los países del sur tienen a menudo sistemas de rendición débiles, sin mecanismos eficaces para que la ciudadanía o los parlamentos hagan rendir cuentas al poder ejecutivo. Por tanto, debe superarse la unidireccionalidad actual e incorporar un principio de reciprocidad entre derechos y deberes de los responsables de las políticas públicas, en sus diversos niveles, y de la ciudadanía.

En estrecha interrelación con los otros principios de la Declaración de París, la mutua rendición de cuentas no solo tiene un papel esencial en la consecución de todos ellos (apropiación, alineación, armonización, y gestión por resultados) sino que además es casi imposible analizar la eficacia de la ayuda si no se acuerdan compromisos recíprocos previos. Para ello, resulta imprescindible contar con mecanismos propios y diferenciados en relación a los diferentes objetivos que se persiguen.

Para que los mecanismos de rendición de cuentas sean efectivos en una política de cooperación al desarrollo deben:

- › promover cambios que redirijan una acción mal encaminada;
- › incorporar a la ciudadanía para mejorar los niveles de democratización en la política de desarrollo;
- › y finalmente, analizar las relaciones causales entre las acciones y los resultados en los procesos de desarrollo.

Es decir, deben establecer medidas que, no solo fiscalicen las cuentas o se reduzcan al seguimiento de actividades, yendo más allá del estadio oficial y meramente formal de la rendición de cuentas. La pluralidad de actores del desarrollo, públicos y privados, deben incorporar estos mecanismos tanto como sujeto o como objeto de control, o ambos a la vez.

3.- LA INCORPORACIÓN DEL ENFOQUE DE DERECHOS

La rendición de cuentas sobre el desarrollo debe ser entendida como un sistema basado en derechos. Los donantes, los gobiernos del sur y otros actores del sistema de la ayuda deben rendir cuentas del impacto y de los resultados de desarrollo. Estos deben evaluarse en términos de progreso hacia estándares universales de derechos humanos, y a su vez, someterse a la normativa que proporcionan las obligaciones de esos derechos en el sistema de la ayuda. El reto consiste en exigir a los actores poderosos (en muchos casos los Estados) que respeten las políticas o los principios que ellos mismos han ratificado; que asuman el compromiso con respuestas sometidas a una rendición de cuentas vertical, es decir desde los estados hacia la ciudadanía. Una ciudadanía que ha multiplicado las demandas, y las direcciones de rendición de cuentas, hacia todos los núcleos estatales y no estatales en un sistema de poder más descentralizado. Pero también, una ciudadanía que no debe limitar su capacidad al papel de “vigilante” sobre las intervenciones realizadas por el Estado. Una autentica gobernanza democrática de la política de cooperación para el desarrollo requiere que la sociedad interactúe con las instituciones, y los ciudadanos asuman un papel de protagonistas activos y no sujetos pasivos en la definición de los objetivos y en la consecución de los resultados.

Por otro lado, la imposición de compromisos a gobiernos nacionales por parte de instituciones internacionales (en especial financieras), obliga a impedir los mecanismos



de rendición de cuentas hacia su propia ciudadanía. Existe un vacío jurisdiccional que ocurre cuando un Estado transfiere alguna(s) de sus responsabilidades hacia una organización internacional, ya que estas últimas no están sujetas a los Tratados de Derecho Internacional. Son necesarias estrategias que se apoyen en los derechos políticos vigentes, pero también es preciso establecer mecanismos de rendición de cuentas a nivel internacional, tanto en lo político como en lo económico. Sin un sistema internacional responsable, que rinda cuentas, los derechos a todo nivel permanecerán vulnerados. Así, el reto es doble: primero, es necesario conseguir un sistema mundial de gobernabilidad responsable en el que todos los actores sean llamados a participar y, segundo, desarrollar la voluntad política para propiciar una rendición de cuentas en materia económica, insertando a las mismas instituciones económicas bajo la autoridad de las legítimas instituciones políticas (OMC bajo la autoridad de la ONU).

El enfoque basado en derechos humanos es un marco explícito y compartido (consensuado) para evaluar la acción. Un gran número de estados han ratificado sus instrumentos legales y muchos, incluso, los han integrado en sus constituciones nacionales. Esto brinda objetivos y niveles de rendición de cuentas susceptibles de contener los elementos necesarios para su efectividad. Sin embargo, estas obligaciones no siempre son respetadas y no siempre se vuelven efectivas. En estos casos, el elemento determinante es la voluntad política y la capacidad de la sociedad civil para exigir la efectividad de los derechos y la aplicación de sanciones. En este sentido, el enfoque de derechos humanos podría dotar a la política de cooperación al desarrollo de un sistema integral (explícito y compartido) de rendición de cuentas sobre objetivos que siempre respetarán los derechos humanos mientras producen desarrollo, minimizando intereses propios.

4.- CONCLUSIÓN

La rendición de cuentas ha de ser entendida como un sistema de responsabilidad mutua, que permita a los principales actores de la cooperación al desarrollo superar las asimetrías del sistema entre donantes y socios del desarrollo. Las instituciones responsables de la política de cooperación al desarrollo también deben garantizar que la opinión pública está al corriente de su trabajo. Se precisa no solo la obligación de compartir información con los gobiernos receptores sino también garantizar, en los países donantes y receptores, una participación ciudadana en el debate sobre el uso de la ayuda. Es necesaria una opinión pública informada, capaz de canalizar sus demandas a los foros donde se toman las decisiones y se firman compromisos decisivos para el diseño de un sistema que la integra como actor de la cooperación.

Es preciso establecer las relaciones de rendición de cuentas sobre resultados de desarrollo entre los organismos públicos y privados y no solo cuando éstos participan de los fondos públicos, sino también cuando con fondos propios ejecutan iniciativas dirigidas al desarrollo de otros países.

Los mecanismos de rendición de cuentas deben incluir indicadores capaces de asegurar pasos efectivos hacia el cumplimiento de los Derechos. Se necesita, por tanto, voluntad política para establecer esos mecanismos e incorporarlos en el sistema de la Cooperación al Desarrollo. Para establecer un enfoque de Derechos Humanos en las políticas de Desarrollo hace falta sobre todo, el compromiso de hacerlo, es decir, una voluntad política que institucionalice la rendición de cuentas dentro de esos principios, garantizando su realización.

BIBLIOGRAFÍA

Alonso, J. A. (2006), “Eficacia de la Ayuda: un enfoque desde las instituciones”, *Afers Internacionals*, 72, pp. 17-39.

Angulo, G. (2007), “Opinión Pública, Participación ciudadana y política de cooperación en España”, Working Paper 03/07 ICEI-UCM, Madrid, p. 35.

Ayuso, A. y Cascante, K. (2009), “Rendición de Cuentas y sociedad civil en el sistema español de Cooperación al Desarrollo: por una gobernanza democrática comprometida con la efectividad”. Fundación Alternativas, col. Exlibris Política Exterior, 4. Madrid.

Betteraid, (2008), A civil Society Position Paper for the 2008 Accra High Level Forum on Aid Effectiveness, march 2008, p.20, www.betteraid.com.

Cunill, N. (2000), “Responsabilización por el control social”. Pp. 269-327, en *La responsabilización en la nueva gestión pública latinoamericana*, CLAD, coord. Buenos Aires, CLAD-BID-EUDEBA, 346 pp.

EURODAD, (2008), *Turning the Tables. Aid and Accountability under the Paris Framework*. A Civil Society Report. April, pp. 58.

Foresti, M. B., Sharma y Evans, A. (2007), “Voz y rendición de Cuentas : los ciudadanos, el estado y la gobernabilidad realista”, *ODI Boletín Informativo*, 31, diciembre, p. 4.

ODI (2006), “Promoting Mutual Accountability in Aid Relationships”. Briefing Paper, April 2006, p. 4.

OECD (2008), “Mutual Accountability at the International Level”. Background Paper, Review of Individual Mechanisms, February 2008, p. 40. <http://www.oecd.org/dataoecd/36/52/40459748.pdf>

Toledano, J. M. (2008), *Buenas Prácticas en la Cooperación al Desarrollo. Rendición de cuentas y Transparencia*, IUDC-UCM y Editorial Los libros de la Catarata, Madrid, p. 202.





40



LOS DISCURSOS DE LA ACCOUNTABILITY EN EL SISTEMA DE COOPERACIÓN ESPAÑOL Y LOS ENFOQUES BASADOS EN DERECHOS¹

ALEJANDRA BONI, ANDRÉS HUESO Y JORDI PERIS
UNIVERSIDAD POLITÉCNICA DE VALENCIA

1. INTRODUCCIÓN. CONCEPCIONES DE LA ACCOUNTABILITY

La puesta en marcha de procesos recientes como el de la mejora de la eficacia de la ayuda, que tiene en la Declaración de París de 2005 su principal instrumento, hace que desde los ámbitos más oficiales de la cooperación al desarrollo se planteen principios como los de apropiación, armonización o rendición de cuentas mutua (mutual accountability en su terminología inglesa, en adelante MA2) como aquellos que deben regir las intervenciones de cooperación y las relaciones entre donantes y países socios. Estas Declaraciones Internacionales, que tratan explícitamente de relaciones intergubernamentales, ofrecen una oportunidad, no sólo para el sector gubernamental sino también para el no gubernamental, de participar de los principios que inspiran la nueva arquitectura de la ayuda (Civil Society Voices for a Better Aid, 2008). En nuestra opinión, el principio de MA es el más relevante y pertinente para conectar la cooperación al desarrollo con los enfoques basados en derechos (EBD) ya que, como sugieren diversos autores (Goetz y Jenkins 2005; Eyben y Ferguson 2004; Piron 2005) la MA puede situarse en el marco de obligaciones y derechos democráticos. Asimismo, los EBD sitúan a la ciudadanía en el centro para la justificación y actuación de las instituciones, ya que requieren poner énfasis en la habilidad de la ciudadanía para reclamar sus derechos o titularidades, así como focalizar su interés en mecanismos de accountability (en adelante, ACC) y capacidad institucional para garantizar el apropiado diseño y reporte de desarrollo (Piron 2004). Mediante esta lógica la llegada de los EBD a la cooperación ha coincidido y está relacionada con el auge de la ACC. Una diferencia clave entre los EBD y enfoques anteriores o distintos en la cooperación es que en el marco de los EBD toda acción de desarrollo o cooperación es susceptible al juego de obligaciones, responsabilidades y titularidades / derechos.

Pero no todas las concepciones de ACC incorporan la perspectiva de los EBD. Por ejemplo, Goetz y Jenkins (2005) y Newell y Bellour (2002) identifican dos concepciones

1 El texto de este artículo está basado en las evidencias obtenidas en la investigación “Los discursos de la accountability en el sistema de cooperación español realizado por un equipo de investigación compuesto por Alejandra Boni, Jordi Peris, Carola Calabuig y Andrés Hueso (Grupo de Estudios en Desarrollo, Cooperación y Ética de la Universidad Politécnica de Valencia), Rosemary McGee (Grupo de Participación del Institute of Development Studies del Reino Unido) y Míriam Acebillo (IGOP de la Universitat Autònoma de Barcelona). El trabajo de investigación contó con el apoyo de la Dirección General de Planificación de la Secretaría de Estado para la Cooperación y para Iberoamérica. Desde aquí queremos expresar nuestro agradecimiento a todos y todas los que nos apoyaron en este trabajo. El texto resumen de la investigación está disponible en <http://gedce.webs.upv.es/> [acceso 5 de mayo de 2010].

2 En el artículo vamos a utilizar el término anglosajón en lugar de rendición de cuentas. Somos conscientes que el uso de la palabra cuentas puede llevar a pensar que sólo nos estamos refiriendo a una rendición de cuentas de carácter financiero, lo cual es completamente opuesto al significado que al término rendición de cuentas le estamos dando en el proyecto. Para más detalle sobre los significados del término accountability en el contexto español puede consultarse (Boni et al, 2009).

de ACC. La answerability (obligación de dar respuesta y derecho a obtenerla) tiene que ver con la obligación de dar información sobre las acciones de uno, así como justificar su idoneidad y corrección, mientras que la enforceability (capacidad de exigir o hacer cumplir) está relacionada con la capacidad de llevar a cabo una acción cuando falla la accountability o las reglas de juego establecidas, incluyendo el acceso a mecanismos de corrección (y penalización). Ambos componentes de la ACC pueden relacionarse con formas más débiles o fuertes de la misma, en cuanto a los mecanismos de sanción que incluyen. Los EBD estarían en la segunda concepción de ACC, ya que van más allá de la mera obligación de dar información, más cercana a la idea de transparencia.

Otra diferenciación es la que realiza Newell (2006) cuando habla de:

- › *ACC política*, que está relacionada con la democracia delegativa y representativa, toma como actor principal al Estado en sus relaciones con la ciudadanía y entre sus propias instituciones. Por ejemplo, los procesos electorales.
- › *ACC social*, que explora las formas en que la acción de la ciudadanía redefine las relaciones entre ciudadanos y sus representantes políticos. Un ejemplo son las nuevas formas de democracia, como los presupuestos participativos.
- › *ACC financiera*, que es la que está vinculada con el funcionamiento de las organizaciones, sus resultados o su contabilidad. Puede distinguirse de la ACC política porque se autoproclama apolítica o técnica. Un ejemplo es la obligatoriedad de realizar informes de seguimiento y evaluación de los proyectos.
- › *ACC civil*, que se entiende como expresión de ciudadanía activa. Está menos dirigida a las instituciones del Estado y envuelve diferentes tipos de activismo. En el campo de la cooperación, este tipo de ACC sería la que realizan algunas ONGD cuando involucran activamente y co-responsablemente a sus copartes del Sur en las intervenciones de desarrollo.

Si relacionamos estos tipos de ACC con los EBD, podemos apreciar que estos últimos superan la ACC de tipo político y financiero, para proponer mecanismos de ACC de carácter social y civil.

2. LOS DISCURSOS DE LA ACCOUNTABILITY EN LOS ACTORES GUBERNAMENTALES Y NO GUBERNAMENTALES DE LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA

El estudio realizado entre junio de 2008 y noviembre de 2009 nos permitió entrevistar a 37 personas pertenecientes a 32 organizaciones representativas de Gobiernos Central, Autonómicos y Municipales, de ONGD, del sector privado, de Universidades, así como miembros de la academia. A través de estas entrevistas, se pretendía analizar hasta qué punto los actores del sistema de cooperación español incorporan la ACC a nivel teórico, a nivel de mecanismos y prácticas, así como identificar barreras técnicas y políticas a la ACC y procesos de acercamiento del sistema de cooperación al desarrollo español a los estándares y prácticas de ACC internacionales.

A continuación vamos a exponer algunas de las evidencias obtenidas del estudio en relación con los actores de la cooperación gubernamental (estatal, autonómico y local) y no gubernamental³.

3 No vamos a contemplar en este trabajo los discursos del ámbito universitario y privado ya que se necesitaría una mayor extensión y esto excede del objetivo de este artículo.

En primer lugar, pudimos constatar que la mayoría de actores del sistema de cooperación relacionan la ACC con la justificación de gastos y el control financiero. Estaríamos hablando, por tanto, de una ACC de carácter financiero o técnico. Por otro lado, en una pequeña parte de los discursos se hacía referencia a aspectos relacionados con la mejora del impacto y la calidad de las intervenciones de desarrollo, así como ACC de tipo político. La ACC civil y la discusión sobre las relaciones de poder están ausentes del discurso. Asimismo, los socios del Sur tampoco se consideran entre los actores a los que rendir cuentas.

En segundo lugar, a raíz de las evidencias del estudio se sugiere que el sistema descentralizado español suscita grandes dificultades para la ACC efectiva, principalmente para la que se promueve desde los ámbitos estatales. Aparecen fricciones en la rendición de cuentas entre los diferentes organismos de cooperación en España, como consecuencia de un modelo descentralizado y no jerarquizado. También se detecta que el sistema político descentralizado español produce vacíos de ACC. Las CCAA entrevistadas perciben que hay rendición de cuentas desde las Autonomías hacia el Gobierno, pero no desde el Gobierno a las Autonomías⁴. La descentralización genera dinámicas en las que las Comunidades Autónomas y los Entes Locales tienen bases de legitimidad para reclamar ACC del Estado Central, y aportarla a sus habitantes y contribuyentes.

En tercer lugar, aparecen importantes reflexiones en torno a los organismos de coordinación de carácter estatal como son el Consejo de Cooperación al Desarrollo y la Comisión Interterritorial de Cooperación para el Desarrollo. Pese a su potencial, no son siempre suficientemente útiles para rendir cuentas. Los entrevistados destacan tres cuestiones:

- » disfuncionalidades debidas a su carácter simultáneo de coordinación interministerial y de grupo de expertos;
- » dependencia financiera de los miembros no gubernamentales sobre fondos gubernamentales, y
- » fortalecimiento de las relaciones bilaterales con ONGD sin considerar los espacios abiertos y multilaterales. Así intereses particulares, clientelismo y uso individual de las diferencias de poder entre organizaciones dificultan la ACC en órganos como los Consejos de Cooperación, así como la mejora general de los propios mecanismos de ACC.

Otro elemento que se destaca es el conflicto entre los objetivos de la cooperación al desarrollo y otros, como la proyección internacional del Gobierno o las agendas comerciales y económicas. La visibilización de las actuaciones de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) para obtener una rentabilidad política implica realizar inversiones en cuestiones que son menos estratégicas para el país socio, pero más visibles.

Por último, sugerimos que existen barreras técnicas para una mejora de la ACC como son la falta de recursos financieros o el hecho de que los proyectos sean la unidad de medida de la ACC, impidiendo ampliar la mira a los procesos más complejos. La dependencia de fondos públicos para la realización de intervenciones aparece también como una limitante importante, así como los escasos espacios de reflexión dentro de las organizaciones.

Sin embargo, también se perciben procesos de cambio en el sector que pueden

4 Las CCAA entrevistadas fueron: Cataluña, País Vasco y Valencia. Somos conscientes del sesgo que introduce la selección de la muestra, que fue debida a las limitaciones del estudio original.

favorecer la revisión de las prácticas de ACC. Hay un creciente interés en temas de calidad, evaluación o atribución, así como una tendencia a converger hacia estándares internacionales (París, Accra).

Asimismo, se detecta un avance de una concepción de ACC basada en el control del gasto, a una ACC orientada a la calidad de las intervenciones en cuanto a objetivos y resultados. Existen progresos en relación con la ACC y el impacto de los proyectos de desarrollo. Esto plantea problemas de atribución que no son fáciles de resolver. Por ello, es necesario abordar la complejidad de evaluar en qué medida los mecanismos y recursos contribuyen a la consecución de los objetivos de desarrollo

También se aprecia la voluntad de converger hacia lo que se recomienda en las declaraciones internacionales, pero estos procesos de cambio se encuentran con diferentes obstáculos, algunos de los cuales hemos destacado anteriormente. Asimismo, en algunos ámbitos empieza a contar la calidad de la relación que se establece entre los actores y los procesos participativos. En este sentido, se destaca la importancia del plano humano para la mejora de la ACC y la construcción de confianza a través de los comportamientos y las actitudes.

3. RECOMENDACIONES

A la luz de las anteriores discusiones, vamos a proponer algunas recomendaciones para mejorar las prácticas de ACC dirigidas tanto al sector gubernamental como a las ONGD.

La primera sería la inclusión de los actores del Sur como actores principales a los que rendir cuentas. A pesar de que la Declaración de París incorpora el concepto de rendición de cuentas mutua, en la práctica la ACC está muy viciada por las relaciones de poder inherentes al sistema de cooperación internacional. Es importante que los actores de dicho sistema sean conscientes de estas barreras e inicien procesos de revisión organizacional donde el poder en las relaciones entre socios del Norte y del Sur ocupe un lugar destacado. Sería recomendable introducir esta perspectiva en la reflexión acerca de los indicadores de proceso, aprovechando el impulso actual a la introducción de sistemas de calidad.

En relación con la concepción de la ACC, un paso importante hacia una verdadera rendición de cuentas mutua sería ir más allá de la ACC de carácter técnico y financiero. Las convocatorias de cofinanciación de acciones de cooperación al desarrollo son el instrumento principal existente para la obtención de fondos para realizar las intervenciones de desarrollo. Por ello los agentes públicos de cooperación al desarrollo acaban en buena parte estableciendo unilateralmente los criterios que rigen la calidad y las actuaciones de cooperación al desarrollo. Un cambio de criterio en los tipos de rendición de cuentas exigidos, que incorpore la perspectiva de la ACC social y política, tendría un efecto multiplicador inmediato. En esta misma línea, un cambio en las convocatorias de cofinanciación que pase a apoyar procesos a largo plazo en lugar de proyectos puntuales, contribuiría a reforzar la importancia de las relaciones de partenariatio y confianza mutua entre las ONGD del Norte y sus contrapartes del Sur.

Este cambio también podría venir alentado por el fomento de una cultura del aprendizaje y la evaluación. Tanto en el seno de las propias organizaciones gubernamentales como en la relación con otros actores privados que se benefician de los fondos públicos, sería interesante que se promovieran acciones orientadas a la evaluación, no con ánimo fiscalizador, sino para investigar y sistematizar maneras exitosas de rendiciones de cuentas amplias y de apoyos al desarrollo de personas y comunidades del Sur. El actual

marco de gestión basada en resultados, donde el énfasis se pone en los resultados de la intervención, debería recoger el aspecto de la rendición de cuentas, enfatizando no sólo los resultados materiales y visibles de la intervención, sino también el alcance en las relaciones entre los actores que participan en la intervención.

Asimismo, es fundamental mejorar los mecanismos de transparencia de las actividades de las entidades dedicadas a la cooperación internacional, potenciando el acceso a la información y la comunicación y sometiéndose al escrutinio público por parte de la ciudadanía. Sin embargo, esto choca con las evidencias del estudio en las cuales se constata una cultura delegativa y una pasividad de la ciudadanía española. Si queremos ir más allá de una ACC de carácter técnico y financiero, desde las administraciones públicas se ha de promover una pedagogía de la ACC. Es importante que se dé prioridad en las distintas convocatorias públicas a las acciones de educación para el desarrollo y sensibilización, que incorporen la perspectiva de la ACC civil y política. También es importante abrir espacios de participación a la ciudadanía.

Para poder conseguir cambios en la concepción de la ACC es importante que las organizaciones cuenten con personal especializado y con una buena formación. Pero no sólo es necesaria la formación técnica, sino también conocer distintas prácticas y maneras de trabajo en el campo de la cooperación. Por ello, sería deseable que las entidades dedicadas a la cooperación tuvieran una política de recursos humanos que primara la formación continua en entidades del Norte y del Sur con un planteamiento innovador de la rendición de cuentas. También es necesario que, en este proceso de aprendizaje y mejora, las organizaciones se alíen con los centros de investigación. El espacio de la investigación especializada en desarrollo y cooperación en España es aún débil y necesita no sólo de recursos económicos, sino también de administraciones públicas receptivas que quieran conocer y aplicar maneras diferentes de rendir cuentas.

Finalmente, queremos destacar la importancia de los espacios de coordinación. En el caso de las ONGD, las coordinadoras de ONGD, además de profundizar en su papel de exigencia de ACC a los Gobiernos, son un espacio muy interesante para reflexionar qué se entiende por rendición de cuentas y cómo debe llevarse a cabo desde las ONGD. Habría que considerar también cómo extender este debate a las ONGD pequeñas que no están representadas en ese foro. En el caso de los órganos de coordinación que dependen de la Administración central, urge revisar su funcionamiento y pensar en cómo pueden convertirse en espacios de rendición de cuentas mutua. También queremos resaltar la importancia de la participación en foros internacionales, el intercambio de cuadros técnicos y la formación con miras internacionales. Todo ello puede contribuir a que el sector vaya incorporando nuevas ideas, dinámicas y formas de ACC.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Boni, A., Acebillo, M., McGee, R., Peris, J., Calabuig, C. y Hueso, A. (2009), Los Discursos de la Accountability en el Sistema de Cooperación Español. Informe para la DGPolde. Secretaría de Estado para la Cooperación. Valencia.

Civil Society Voices for Better Aid (2008), La sociedad civil alerta: es urgente actuar sobre la ayuda. Declaración CSO en Accra. <http://www.2015ymas.org/?rubrique23&enti dad=Textos&id=5590>. 1 de septiembre 2008., Civil Society Voices for Better Aid.

Eyben, R. y Ferguson, C. (2004), How Can Donors Become More Accountable to Poor People? En Groves, L. y Hinton, R. (Eds.), Inclusive Aid. London & Sterling, VA, Earthscan.



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

Newell, P. (2006), *Taking Accountability into Account: The Debate so far*. En Newell, P. y Wheeler, J. (Eds.), *Rights, Resources and the Politics of Accountability*. Zed Books.

Newell, P. y Bellour, S. (2002), “El mapeo de la rendición de cuentas: Orígenes, contextos e implicaciones para el desarrollo”. Documento de trabajo IDS 168. Institute of Development Studies (IDS). Véase en: http://www.dfid.gov.uk/r4d/PDF/Outputs/CentreOnCitizenship/PNSBWp168_Spanish.pdf.

Piron, L.-H. (2004), *Rights Based Approaches to Social Protection. Background Paper to Assist DFID in the Preparation of a Position Paper on Social Protection*. London, Overseas Development Institute (ODI).



Tema 4 LA TRANSPARENCIA EN LA CONSTRUCCIÓN DE VOLUNTAD POLÍTICA

LA TRANSPARENCIA COMO PRINCIPIO Y HERRAMIENTA.

JUAN SALVADOR AGUILERA
 PNUD GUATEMALA

La íntima relación entre derechos humanos y desarrollo está reflejada de manera inequívoca en el Informe Global de Desarrollo Humano del PNUD de 2000, que establece que ambos conceptos comparten el objetivo común de “velar por la libertad, el bienestar y la dignidad de todos en todas partes”. Y define el concepto de libertad como quien abre un abanico: libertad de la discriminación; libertad de la necesidad; libertad para desarrollar el potencial de cada persona; libertad del temor; libertad de la injusticia y las violaciones al imperio de la ley; libertad para participar en la toma de decisiones y para expresar opiniones y, finalmente, la libertad para tener un trabajo decente. El mensaje del informe, en pocas palabras, es que no puede haber desarrollo sin derechos humanos, ni derechos humanos sin desarrollo. Esta misma idea está recogida y ampliada en el informe del anterior Secretario General de Naciones Unidas, Kofi Annan, *In Larger Freedom*: “no tendremos desarrollo sin seguridad, no tendremos seguridad sin desarrollo y no tendremos ni seguridad ni desarrollo si no se respetan los derechos humanos. Si no se promueven todas esas causas, ninguna de ellas podrá triunfar”¹.

Si entendemos la pobreza como “una condición humana que se caracteriza por la privación continua o crónica de los recursos, la capacidad, las opciones, la seguridad y el poder necesarios para disfrutar de un nivel de vida adecuado y de otros derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales”², y vemos su reducción como eje articulador de los esfuerzos del desarrollo, podemos concluir que el concepto es multidimensional y que ha dejado atrás el marco exclusivamente económico que le atenazaba. Ahora, en cambio, se basa tanto en las normas como en los principios de los derechos humanos.

Las normas están recogidas en el derecho internacional de los derechos humanos, y sirven de marco conceptual para orientar y fijar objetivos a las acciones de desarrollo³. Lo anterior implica tener en cuenta, como mínimo, las obligaciones expresadas en la Carta de las Naciones Unidas, la Declaración Universal de DDHH, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y las convenciones para la eliminación de todas las formas de discriminación racial, de discriminación contra la mujer, contra la tortura y la de los derechos del niño. Y hacerlo de manera tal que estas obligaciones se vean reflejadas al nivel regional, nacional y local⁴.

1 Informe de Desarrollo Humano, PNUD, 2000, http://www.aidh.org/ViolDE/pdf_e/cho.pdf

2 *In Larger Freedom*. Informe del Secretario General a la Asamblea General: <http://www.un.org/largerfreedom/>, 2005, p.6.

3 Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, 2001.

4 Abramovich, Víctor. Una aproximación al enfoque de derechos humanos en las estrategias y políticas de desarrollo. En: Erazo, Ximena y Martín, María Pía (eds.), *Políticas públicas para un Estado Social de Derecho*. Ediciones LOM y Fundación Henry Dunant América Latina. Santiago (Chile), 2007.

5 Human Rights Based Approaches to Development Overview. International Human Rights Network: www.ihrnetwork.org/.



Los principios, mientras tanto, sirven de base para formular las acciones de desarrollo. Para llegar al concepto de transparencia como herramienta se hace necesario detenerse en algunos de ellos:

- Principio de no discriminación.* Es principio y norma: todos los individuos son iguales y deben gozar de los derechos sin discriminación de ningún tipo. El marco normativo de derechos humanos reconoce la igualdad y no discriminación de manera formal y sustantiva. En cuanto base para formular acciones de desarrollo, el principio de no discriminación determina que estas deben estar formuladas de manera tal que estén dirigidas a los grupos en situación de mayor vulnerabilidad. Es decir: se debe estar en capacidad de identificar estos grupos con información desagregada y pertinente al contexto donde se vayan a ejecutar.
- Principio de participación.* Al igual que el anterior es también norma: todas las personas y todos los pueblos tienen el derecho a participar de forma activa, libre y significativa en un desarrollo civil, económico, social, cultural y político, así como a contribuir a dicho desarrollo y a disfrutar de él. Esto implica que los procesos de desarrollo, tanto a nivel nacional como local, deben ser accesibles y deben estar en capacidad de proveer información transparente de manera abierta y continuada tanto en el momento de la toma de decisiones como en el resto del proceso de desarrollo⁶. En resumen: se debe garantizar el acceso a la información.
- Principio de rendición de cuentas.* Exige tener en cuenta el impacto en los derechos humanos de todas las políticas, planes y programas que se desarrollen. Hace necesario llevar los estándares universales a referencias nacionales y locales para medir el progreso de las acciones de desarrollo de los portadores de obligaciones y de las capacidades de exigibilidad de los titulares de derechos. Es decir: no solo es necesario que se empodere a los titulares en materia de exigibilidad y se fortalezca a los portadores en materia de rendición de cuentas, sino que se hace necesario que los procesos de formulación, ejecución y supervisión de las acciones de desarrollo sean transparentes y que las instancias decisorias rindan cuentas de los procedimientos normativos que se toman en cuenta y de las decisiones que se adoptan⁷.

Es claro, entonces, que los principios de derechos humanos y, de manera más específica, los tres principios arriba enunciados, exigen no solo transparencia, sino también acceso a la información⁸.

El concepto de transparencia y la necesidad de acceso a la información están, además, recogidos de manera explícita en la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción y en la resolución aprobada por el Consejo de Derechos Humanos sobre el derecho a la libertad de opinión y de expresión. La primera identifica algunas medidas que los estados deben adoptar en aras de aumentar la transparencia y la rendición de cuentas⁹:

6 Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y Organización Mundial de la Salud. “Derechos Humanos, salud y estrategias de reducción de la pobreza”. Publicaciones sobre salud y derechos humanos, n.º. 5. 2008. http://www.ohchr.org/Documents/Publications/HHR_PovertyReductionsStrategies_WHO_SP.pdf.

7 *Ibíd.*

8 “Promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo”. Consejo de Derechos Humanos, 11º periodo de sesiones. Informe de la Experta independiente encargada de la cuestión de los derechos humanos y la extrema pobreza, Magdalena Sepúlveda Carmona. 27-03-2009. http://www.observatoriopolicasocial.org/images/PDF/Biblioteca/biblioteca_2010/ONU_docs/Informes_relatores/Pobreza/2009_3_informe_pobreza.pdf

9 Consejo Internacional de Políticas de Derechos Humanos e Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, Corrupción y Derechos Humanos. Restableciendo el vínculo. Ed. Monterrey (México), 2009, 132 pàgs.. En: http://www.ichrp.org/files/reports/52/131_report_es.pdf.

- › Transparencia en el reclutamiento, contratación, retención y promoción de empleados públicos (artículo 7.1.b).
- › Adoptar, mantener y fortalecer sistemas destinados a promover la transparencia y prevenir el conflicto de intereses (artículo 7.1.4).
- › Promover mecanismos para la transparencia de contratación pública, licitaciones (artículo 9.1).
- › Promover mecanismos para la transparencia y acceso a la información relativa a la ejecución del presupuesto (artículo 9.2).
- › Ampliar la transparencia en la administración pública en relación con su organización, funcionamiento y procesos de toma de decisiones (artículo 10).
- › Aumentar la transparencia y promover la participación de la ciudadanía en los procesos de toma de decisiones (artículo 13.1.a).
- › Garantizar el acceso eficaz del público a la información (artículo 13.1.b).
- › Promover la transparencia y la rendición de cuentas en la gestión de las finanzas públicas¹⁰.

La segunda subraya la importancia del acceso a la información e insta a todos los gobiernos a que se aprueben y apliquen leyes y políticas que dispongan un derecho general de acceso público a la información¹¹.

La adopción de medidas que refuercen la transparencia y acceso a la información, además de estar en concordancia con los principios de derechos humanos, tienen impacto en otros dos aspectos: refuerzan la responsabilidad de los estados y aumentan la eficiencia en la formulación de políticas y en el gasto público. “La recolección y difusión de datos sobre la ejecución de políticas refuerza la responsabilidad de los gobiernos y permite evaluar si se cumple con la obligación de respetar proteger y hacer efectivos los derechos humanos”¹² y pueden “contribuir a crear una voluntad política a favor del cambio, si se deja patente el compromiso del gobierno de aplicar políticas favorables a los pobres, se explica públicamente en qué esferas la reforma ha dado buen resultado y se destacan las consecuencias de la falta de equidad en los marcos normativos vigentes”¹³. En otras palabras, la transparencia y el acceso a la información pueden contribuir tanto a la construcción de voluntad política de los gobiernos para cumplir con sus obligaciones en materia de derechos humanos, como para hacer más eficientes las acciones estatales al coadyuvar a la obtención de datos y sistemas de información que reflejen el impacto de estas acciones en los derechos humanos¹⁴.

Asimismo pueden ayudar a construir voluntad política en otros actores, como partidos políticos y organizaciones y grupos de la sociedad civil, para apoyar políticas gubernamentales que estén enfocadas a problemas de desarrollo. En esta línea la transparencia es una herramienta fundamental para dar sostenibilidad a las políticas

10 Convención de NN UU contra la Corrupción. http://www.unodc.org/pdf/corruption/publications_unodc_convention-s.pdf

11 Asamblea General, Consejo de Derechos Humanos, 12° periodo de sesiones, Resolución 12/16: El derecho a la libertad de opinión y de expresión. http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/A-65-53_sp.pdf.

12 Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y Organización Mundial de la Salud. Derechos Humanos, salud y estrategias de reducción de la pobreza. Publicaciones sobre salud y derechos humanos, n° 5. 2008. p. 67.

13 *Ibíd.*

14 Véase: Indicators for Human Rights Based Approaches to Development in UNDP Programming: a Users Guide. PNUD, 2006. En: http://www.undp.org/governance/docs/HR_guides_HRBA_Indicators.pdf

de desarrollo ya que permite dotarlas de necesaria legitimidad¹⁵ para “blindarlas” frente a los continuos cambios institucionales que enfrentan muchos países –y aquí me refiero específicamente a países de América Latina– y facilitar el que estas políticas puedan pasar de políticas de gobierno a políticas de Estado. Desde mi punto de vista este hecho, la dificultad de que algunas políticas se conviertan en políticas de Estado, ha sido una carencia sustancial para la consecución de un mayor impacto de las acciones de desarrollo. Una política que no sea transparente será blanco de todas las estrategias de confrontación política más que un punto de encuentro entre actores para la consecución de objetivos de desarrollo, minando su sostenibilidad y limitando su impacto.

Tenemos entonces una triple aproximación a la transparencia desde una perspectiva de cooperación para el desarrollo:

- › Como parte fundamental del enfoque de derechos humanos al alinearse con normas y fundamentarse en estándares.
- › Como herramienta para aumentar la responsabilidad y eficiencia de los Estados en materia de derechos humanos.
- › Y, por último, como herramienta para la construcción de voluntad y consenso político que lleven a una mayor sostenibilidad e impacto de las políticas de desarrollo.

Pero esta triple aproximación no está referida exclusivamente a los estados. Está directamente relacionada con todos los actores del desarrollo. En palabras de la ex-Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Mary Robinson: “el atributo determinante de los derechos humanos en el desarrollo es la idea de responsabilidad [...] Todos los actores en un proceso de desarrollo determinado – locales, nacionales, regionales e internacionales– deben aceptar niveles superiores de responsabilidad”¹⁶. Responsabilidad compartida que se ve reflejada en la Declaración de París y, de manera explícita, en el programa de Acción de Accra: “[...] también reconocemos que un mayor nivel de transparencia y de rendición de cuentas respecto al uso de los recursos de desarrollo –tanto interno como externo– es un importante motor de progreso”¹⁷.

En ese sentido todos los actores, y en particular las agencias de cooperación internacional, tienen una doble responsabilidad: apoyar a los socios de los procesos de desarrollo a la consecución de mayores niveles de transparencia y de acceso a la información y, a la vez, elevar su propio nivel de transparencia y facilitar el acceso a la información. Con lo primero se conseguiría no solo fomentar la participación de titulares de derechos en la formulación y seguimiento de procesos de desarrollo a todos los niveles, sino que aumentarían la responsabilidad, la voluntad política, la legitimidad y capacidad de los portadores de obligaciones para la construcción de consensos. Con lo segundo no solo se aplicaría el enfoque de derechos humanos en su aspecto fundamental de hacer operativos los principios sino que, además, se aumentaría la eficacia, impacto y sostenibilidad de la ayuda.

15 Governance for the Future. Democracy and Development in the Last Developed Countries. PNUD, 2006. P. 52. En: <http://www.undp.org/governance/docs/Policy-Pub-LDCReport.pdf>

16 Bridging the Gap between Human Rights and Development: from Normative Principles to Operational Relevance. Conference in the World Bank, 3th December, 2001. Citado en: Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Los Derechos Humanos y la Reducción de la Pobreza. Un marco conceptual. 2004. En: <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/PovertyReductions.pdf>

17 Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo y Programa de Acción de Accra”. Página 6 del Programa de Acción. En: <http://www.oecd.org/dataoecd/53/56/34580968.pdf>.

LA TRANSPARENCIA EN LOS PROCESOS DE CONSTRUCCION DE VOLUNTAD POLITICA: EL CASO DE GUATEMALA

JUAN CARLOS MONGE

OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS EN GUATEMALA

1.- INTRODUCCIÓN

Abordar el tema de la transparencia en los procesos de construcción de voluntad política es una tarea ingrata y, hasta ahora, poco explorada. Para cumplir con mi cometido me propongo, con su permiso, abandonar la sofisticada terminología con la que a menudo encubrimos la simple profundidad del derecho internacional de los derechos humanos y de sus principios.

Es mi propósito relatar a esta audiencia la experiencia de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Guatemala, a la que represento, en su esfuerzo por integrar principios y estándares internacionales de derechos humanos, en particular aquellos relacionados con la transparencia y la rendición de cuentas. Me referiré al trabajo realizado con el Consejo de Cohesión Social, así como a la asesoría prestada para la aprobación de la Ley de Comisiones de Postulación.

Antes de intentar abordar la relación entre el enfoque de derechos humanos, la integración de los principios de derechos humanos y la construcción de voluntad política, deseo compartir con ustedes algunas ideas iniciales.

Muchos de nosotros hemos sido testigos de cómo algunos conceptos y, en particular, alguna terminología, se vuelven moda. Mucha moda y poca aplicación práctica, podríamos decir. Eso sucedió en algún momento con el enfoque de género y sucede también con el enfoque de derechos humanos. En el caso del enfoque de derechos, sin embargo, la buena noticia es que el concepto se ha ido posicionando a pesar de las críticas y el adoptar un lenguaje apropiado es un pre-requisito para su verdadera aplicación.

Sin embargo, el reto es trascender mera retórica y encontrar una aplicación práctica del enfoque de derechos humanos y, más concretamente, de la progresiva integración de los principios y estándares de derechos humanos en los programas y políticas del Estado, como un paso indispensable para la rendición de cuentas y la construcción de voluntad política.

Finalmente, no voy a mencionar lo que ya se ha dicho aquí sobre el enfoque de derechos y su diferencia con el tradicional enfoque de necesidades. Baste mencionar para el propósito de esta charla que, a diferencia del enfoque de necesidades, el enfoque de derechos reconoce que los beneficiarios no son solamente objetos de atención, y de caridad, sino que los tiene como titulares de derechos, como personas con capacidad de defender y exigir sus derechos legalmente reconocidos frente a los portadores de obligaciones.

2.- EXPERIENCIA DE OACNUDH/GUATEMALA

La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas fue formalmente establecida en Guatemala en septiembre de 2005. Tiene como mandato observar la situación de los derechos humanos, con el fin de identificar las posibilidades de asesoría y cooperación



técnica en derechos humanos, tanto para el Estado como para la sociedad civil.

La inseguridad, la impunidad, la pobreza y la discriminación han sido identificadas como los principales desafíos de derechos humanos en Guatemala y son, por consiguiente, las prioridades estratégicas adoptadas por la oficina.

Los problemas que enfrenta Guatemala son profundos e históricos. Como menciona la Alta Comisionada en su informe anual sobre Guatemala, “para cumplir las obligaciones emanadas del derecho internacional de los derechos humanos, el Estado debe abordar varios desafíos, tales como deficiencias estructurales endémicas, incluyendo la debilidad generalizada de las instituciones públicas, presupuestos y recursos insuficientes y la prevalencia del interés individual sobre el interés público”¹.

En el último año se han producido importantes avances, particularmente en el ámbito normativo. El primero de ellos, que debe ser reconocido, es la Ley de Acceso a la Información Pública, que entró en vigencia en abril de 2009, un paso importante que, de acuerdo con la Alta Comisionada para los Derechos Humanos, “... podría convertirse en un instrumento útil tanto para la sociedad civil como para las autoridades en la urgente tarea de transparentar y fortalecer los controles internos y la rendición de cuentas del Estado”².

El segundo de ellos, al que me referiré enseguida, es la aprobación de la Ley de Comisiones de Postulación. Finalmente, me referiré al trabajo realizado con el Consejo de Cohesión Social. Deseo aclarar que en ningún momento pretendo atribuir los logros alcanzados exclusivamente al trabajo de la Oficina que dirijo, sino que la contribución de la Oficina debe ser vista en el marco de un esfuerzo mucho mayor que involucra a varios actores.

A) LEY DE COMISIONES DE POSTULACIÓN

En un contexto marcado por persistentes y altísimos índices de impunidad, el año 2009 ofrecía una enorme oportunidad en términos de construcción de procesos y fortalecimiento de la institucionalidad de la justicia. En efecto, en ese año debía llevarse a cabo la elección de los 13 Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, máximos jerarcas del Organismo Judicial, y 90 Magistrados de las Cortes de Apelación.

Sin embargo, más allá de la antes señalada debilidad endémica de las instituciones, el proceso de elección de magistrados carecía de un marco legal adecuado y, en particular, de un procedimiento de selección debidamente regulado. En el pasado, la elección de magistrados resultó cuestionada debido a los criterios poco claros con base en los cuales resultaron elegidos los miembros de las altas cortes. En otros casos, las personas electas resultaban ser de cuestionable competencia para el cargo, cuando no de dudosa honorabilidad.

En esas circunstancias, el apoyo que pudiera brindar la oficina no podía circunscribirse a la mera elección como tal, sino que tendría que estar orientada a fortalecer un proceso de más largo aliento que permitiera, por vía a de integración de los principios

1 Consejo de Derechos Humanos, 13° período de sesiones, Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre las actividades de su Oficina en Guatemala, A/HRC/13/26/Add.1, 3, marzo de 2010. §28. En: http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/13session/A-HRC-13-26-Add1_sp.pdf.

2 Op.cit. §30.

de derechos humanos, contribuir a asegurar la independencia e imparcialidad de los nuevos integrantes de la Corte Suprema de Justicia.

La Oficina, en consecuencia, ofreció apoyo a la Comisión Legislativa para la Reforma del Sector Justicia, en cuyo seno se discutía un proyecto de Ley de Comisiones de Postulación. Esta propuesta de ley tendría como objetivo regular de manera adecuada la elección de magistrados a la Corte Suprema y Cortes de Apelaciones, el Fiscal General de la República, el Contralor General de la República y el Director del Instituto de la Defensa Pública Penal. El trabajo de la Oficina consistiría entonces en revisar la propuesta para armonizarla con los estándares internacionales de derechos humanos aplicables.

En términos concretos, la Oficina se preocupó por asegurar que la nueva ley integrara de manera adecuada algunos principios de derechos humanos, particularmente relevantes para la elección de estas altas autoridades. Resultaba indispensable, así, la integración de los principios de transparencia, objetividad, idoneidad, publicidad y participación.

Las Comisiones de Postulación, de acuerdo con la ley aprobada, tienen la responsabilidad de someter al Congreso de la República y al Presidente de la República, según sea el caso, la lista de candidatos a ocupar estos cargos. Para asegurar la independencia e imparcialidad de las personas postuladas, el trabajo de la comisión debe ser realizado mediante un proceso transparente, es decir, utilizando metodologías y criterios claramente establecidos. Su funcionamiento debe ser público, de manera tal que pueda generar la confianza de la población.

El proceso, abierto y público, debe promover una amplia participación de todos los sectores interesados, asegurando así una elección basada en la idoneidad (carrera, antecedentes, honorabilidad) de los candidatos.

Tras varios meses de trabajo y, probablemente impulsada por el clamor generalizado de justicia producido por la muerte del abogado Rodrigo Rosenberg en mayo de 2009, la ley fue finalmente aprobada en ese mismo mes.

La aprobación de la Ley de Comisiones de Postulación, en consecuencia, constituye un avance significativo para institucionalizar procesos de selección de funcionarios públicos, especialmente del sistema de justicia, basados en principios de transparencia, objetividad, idoneidad, publicidad y participación.

La Ley fue aplicada por primera vez para elegir al nuevo Director (a) del Instituto de la Defensa Pública. Su aplicación inicial estuvo plagada de inconsistencias que, a partir de una resolución de la Corte de Constitucionalidad, obligaron al Congreso a anular la elección realizada y repetir el proceso, actualmente en curso.

En relación con la elección de magistrados de la Corte Suprema de Justicia y de las Cortes de Apelaciones, como lo reconoce la Alta Comisionada, “la implementación de la Ley de Comisiones de Postulación contribuyó a garantizar un mayor acceso a la información sobre el proceso y una notable participación y monitoreo de diversos sectores sociales y medios de comunicación. No obstante, persistieron fallas principalmente en la etapa de selección y nómina final de candidatos por parte de las comisiones y en la etapa de elección que corresponde al Congreso, particularmente respecto a la aplicación plena de criterios objetivos en la discusión y valoración de todos los candidatos, de manera consistente con los estándares internacionales. Asimismo, el proceso no aseguró una elección equitativa en términos de género y diversidad étnica”³.

En la actualidad se lleva a cabo el proceso de elección del nuevo Fiscal General de la Nación y Jefe del Ministerio Público. Una primera consecuencia evidente de la aplicación previa de la ley, es el hecho de que la Comisión de Postulación declaró públicas todas las audiencias que realiza y ha manifestado que realizará entrevistas públicas a los candidatos pre-seleccionados. En esta nueva etapa, la oficina ha apoyado el trabajo tanto de la Comisión de Postulación como de la sociedad civil, para que la discusión relacionada con la elección del Fiscal General gire en torno a dos aspectos: el perfil del Fiscal General y su posición frente a la Política de Persecución Penal.

Mirando el proceso en retrospectiva, y a pesar de las inconsistencias señaladas, la integración de los principios de derechos humanos en la Ley de Comisiones de Postulación constituyó un claro avance, impensable hasta hace poco. La apuesta inicial ha sido la de contar con funcionarios judiciales probos e idóneos y, en el mediano plazo, contribuir al fortalecimiento de una institucionalidad judicial seriamente debilitada.

En este esfuerzo, la Oficina coordinó sus actividades con el Sistema de las Naciones Unidas (Oficina del Coordinador Residente, PNUD, CICIG), el Congreso y la sociedad civil. También se apoyó en el mecanismo del Relator sobre Independencia de Jueces y Magistrados.

B) CONSEJO DE COHESIÓN SOCIAL

El goce de los derechos económicos, sociales y culturales en Guatemala sigue siendo un desafío fundamental. De acuerdo con el Informe de Desarrollo Humano de 2009 del PNUD⁴, el país se ubica en la posición 122 de una lista de 182 países. Guatemala también se ubica en el número 76 entre 135 países en los cuales se calculó el índice de pobreza humana.

Más del 50,9% de la población es pobre y el 15%, extremadamente pobre. Según datos disponibles antes de la crisis alimentaria de 2009, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) estimaba el número de desnutridos en 2,1 millones. Ese dato subió a 2.5 millones de personas durante la crisis humanitaria que afectó al país a mediados de 2009.

De acuerdo con datos de 2007, la inscripción en educación primaria llega a 95% y en secundaria al 36,4%. Guatemala también es uno de los países más desiguales en América Latina, con un coeficiente Gini de 53,7 y con patrones importantes de discriminación, particularmente en contra de los pueblos indígenas. El 74,8% de la población indígena es pobre (comparado con el 36,2% del resto de la población)⁵.

Para el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la pobreza puede ser definida como “una condición humana que se caracteriza por la privación continua o crónica de los recursos, la capacidad, las opciones, la seguridad y el poder necesarios para disfrutar de un nivel de vida adecuado y de otros derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales”⁶. La pobreza extrema es, asimismo, la mayor violación de los derechos humanos, como lo manifestaba la anterior Alta Comisionada para los Derechos Humanos, Mary Robinson.

4 Véase: <http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr2009/chapters/espanol/>.

5 Informe anual de la Alta Comisionada. Op. Cit., §55.

6 Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: Pobreza y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Vigésimo quinta sesión. Ginebra, Suiza, mayo, 2001. E/C.12/2001/10, pár. 8.

Como puede verse, los desafíos del Estado de Guatemala relacionados con la realización de los derechos económicos, sociales y culturales son enormes, urgentes y, a la vez, estructurales.

Por ello resulta sumamente positivo el incremento del gasto social experimentado en 2009. Esta reasignación de los recursos se destinó, en particular, a financiar las inversiones en el programa de transferencias condicionadas, principal mecanismo gubernamental de reducción de la pobreza. Las medidas tomadas por el Gobierno han permitido importantes progresos, como el aseguramiento de la gratuidad de los servicios de educación y salud, decretada en 2009.

A pesar de estas alentadoras medidas, en su diálogo permanente con el Gobierno de Guatemala, la Oficina ha reiterado la necesidad de integrar de forma transversal y progresiva los principios de derechos humanos. Para combatir la pobreza y dar cumplimiento a sus obligaciones internacionales, el Estado debe adoptar un enfoque basado en los principios fundamentales de derechos humanos en la planificación, la elaboración, la implementación y el monitoreo de sus estrategias, políticas o programas. Estos principios son: igualdad, no discriminación, participación, acceso a la información y rendición de cuentas.

El principio de no discriminación es clave para la reducción de la pobreza, ya que ésta afecta de forma desproporcionada a la población más vulnerable, especialmente la población indígena en Guatemala.

Las autoridades guatemaltecas han realizado ingentes esfuerzos por adoptar el enfoque de derechos humanos en sus programas sociales. En 2009, por ejemplo, se llevó a cabo en Guatemala el evento denominado “¡Reducir la Pobreza es un Hecho y un Derecho! Encuentro Latinoamericano Nuevas Estrategias para Reducir la Pobreza Extrema”, organizado conjuntamente por el Sistema de las Naciones Unidas y el Gobierno. Esto es, de por sí, un indicador de que vamos en la dirección correcta, ya que desde la perspectiva de los derechos humanos, la caridad por sí sola no es suficiente.

El enfoque de derechos humanos aplicado a los planes, las políticas y los procesos de desarrollo, implica que estos se encuentren anclados a un sistema de derechos y de los correspondientes deberes establecidos por el derecho internacional de los derechos humanos. Adoptar el enfoque de derechos, entonces, contribuye a promover la sostenibilidad de las acciones emprendidas, a la vez potencia la participación efectiva de la población, especialmente de los grupos más marginados, para participar en la formulación de políticas, y hacer responsables a los que tienen la obligación de actuar⁷.

Como dije anteriormente, la integración de los principios de derechos humanos no puede parar ahí. Se requiere, por el contrario, un esfuerzo claro y sostenido que denote la voluntad política suficiente para blindar estos programas con una cultura de rendición de cuentas, cimentada en un amplio acceso a la información y la apropiación de la transparencia, como principio, en los criterios para la selección de los beneficiarios de los programas gubernamentales para el combate de la pobreza.

Pero, ¿por qué insistir en la integración progresiva de los principios de derechos humanos y en el uso del enfoque de derechos humanos?

Tal como ha recomendado la Experta independiente encargada de la cuestión de los

⁷ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos: Preguntas frecuentes sobre el enfoque de los derechos humanos en la cooperación para el desarrollo: <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FAQsp.pdf>, Ginebra y Nueva York, 2006, p. 15.

derechos humanos y la extrema pobreza, Magdalena Sepúlveda, desde una perspectiva de derechos humanos es fundamental que las estrategias de reducción de pobreza integren los siguientes aspectos:

- › la no discriminación en los procedimientos utilizados para determinar y seleccionar a los beneficiarios;
- › la participación en todas las etapas del programa;
- › la transparencia y el acceso a la información;
- › la rendición de cuentas y los mecanismos para supervisar la aplicación;
- › la accesibilidad y la calidad de los servicios ofrecidos a los beneficiarios;
- › y, de ser pertinente, los procedimientos utilizados para determinar si los beneficiarios cumplen las condiciones, así como para evaluar los costos y los beneficios de las transferencias condicionadas en relación con las transferencias no condicionadas desde una perspectiva de derechos humanos.

Advierte eso sí, y con ello voy cerrando esta ponencia, que un enfoque de derechos humanos no establecerá necesariamente las medidas normativas concretas requeridas, ya que queda a discreción de los Estados formular las políticas de reducción de la pobreza que consideren más apropiadas para sus circunstancias. Sin embargo, un enfoque de derechos humanos impone el deber de asegurar que los derechos de las personas que viven en la pobreza y sus inquietudes sean una cuestión prioritaria al formular y aplicar las políticas o cualquier otra iniciativa. Por consiguiente, las normas internacionales de derechos humanos no anulan las facultades discrecionales de los Estados y de otras entidades respecto de la formulación de políticas, aunque efectivamente las limitan⁸.

3.- CONCLUSIÓN

Termino por donde inicié, con el llamado a superar la simple retórica para acercar el enfoque de derechos humanos a la construcción de voluntad política. La construcción de voluntad política es, sin embargo, un proceso y se encuentra separada en el tiempo de la incorporación de los principios de derechos humanos a los planes y programas.

De todas maneras, la experiencia indica que la incorporación de los principios de derechos humanos, en particular la transparencia y la rendición de cuentas en las leyes y los programas gubernamentales, contribuye a limitar la discrecionalidad de los portadores de obligaciones, como nos recuerda Magdalena Sepúlveda. Yo agregaría que, más que limitar la discrecionalidad, la transparencia y la rendición de cuentas constituyen poderosas herramientas para erradicar la arbitrariedad en la toma de decisiones.

En otras palabras, una cultura de rendición de cuentas permitirá, en el medio plazo, orientar las políticas públicas y los programas hacia la satisfacción de los derechos de los titulares y no a responder solamente a las agendas partidistas desde una óptica de necesidades y respondiendo a intereses alejados de las verdaderas necesidades de los titulares de derechos.

8 http://www.observatoriopoliticasocial.org/images/PDF/Biblioteca/biblioteca_2010/ONU_docs/Informes_relatores/Pobreza/2008_2_informe_pobreza.pdf. Naciones Unidas, Asamblea General: Informe de la Experta independiente encargada de la cuestión de los derechos humanos y la extrema pobreza. 13 de agosto de 2008, §11.

TEMA 5 LA PARTICIPACIÓN COMO COMPONENTE DE LA CONSTRUCCIÓN DE CIUDADANÍA

LAS CONSTRUCCIÓN DE LA CIUDADANÍA PARA LA APLICACIÓN DE UN ENFOQUE DE DERECHOS

ROSA MARÍA MUJICA

INSTITUTO PERUANO DE EDUCACIÓN EN DERECHOS HUMANOS Y LA PAZ

Hay dos palabras claves en el título de esta presentación y que nos enfrentan a la magnitud de la tarea, estas dos palabras son ciudadanía y participación. No es posible hablar de participación si no hablamos de ciudadanía y, al mismo tiempo, no es posible hablar de ciudadanía si no hablamos de participación.

Comencemos preguntándonos, ¿qué o quién es un ciudadano o una ciudadana? Hay una definición, que me gusta mucho, de Sinesio López, politólogo peruano, que dice que un ciudadano es

“la persona que tiene derechos civiles, políticos y sociales garantizados por el Estado y que pertenece a una comunidad política con la cual tiene responsabilidades de respeto, lealtad y solidaridad”¹.

Analicemos esta definición. En primer lugar se afirma que un ciudadano es una persona, es decir un individuo que posee autonomía y que, por lo mismo, es sujeto de poder y asume un rol social protagónico, y me pregunto: ¿es que en nuestras sociedades los sujetos se sienten personas?, ¿se sienten sujetos con dignidad? ¿sienten que tienen el poder al menos para decidir sus propias vidas? o, por el contrario, lo que sienten es que son otros los que deciden sus vidas y a ellos no les queda más que aceptar y bajar la cabeza para seguir sobreviviendo como se pueda. En nuestros países las relaciones profundamente inequitativas hacen, por ejemplo, que muchas mujeres se sientan inferiores a los varones, que asuman el golpe y la violencia como parte de sus vidas, que ni siquiera se puedan imaginar que es posible vivir de otra manera. No es parte de su imaginario que puedan ser protagonistas de su propia historia. La manera como han sido criadas, la educación o mejor dicho la no educación recibida, la falta de oportunidades, hace que no se sientan personas, sujetos con dignidad.

En países tan excluyentes como el nuestro, donde sobran las razones para discriminar a otros y a otras y para negarles la condición de personas, incluso la de ser seres humanos, sucede lo mismo, aunque con características propias, en amplios sectores de la sociedad, como los más pobres, los que pertenecen a determinados grupos étnicos, los niños, etc.

En segundo lugar, se afirma que la persona tiene derechos civiles, políticos y sociales. Es decir que no sólo es portadora de derechos, sino que los hace práctica, que estos son una realidad en su vida, que se convierten en un estilo de vivir. ¿Qué pasa con los derechos en nuestras realidades? En nuestro país todavía nos enfrentamos al desconocimiento que la gente tiene sobre sus propios derechos, más aún, sienten

1 López, Sinesio, Ciudadanos reales e imaginarios. IDS, Lima, 1997.

que no tienen derechos, que su vida no vale nada, que su palabra no importa y que están condenados a la miseria y a la exclusión. Conversando con víctimas de la violencia política en el Perú y escuchando sus historias desgarradoras y sus experiencias de tortura y violación, ha sido frecuente escuchar la frase “así es pues”, como si eso fuera natural, como si la vida fuera así y no les quedara a las personas sino aceptar lo que les ha tocado vivir por suerte, o por mala suerte. Nos enfrentamos al desafío, entonces, de hacer que todas las personas, sin distinción alguna, conozcan sus derechos y los ejerciten, de cambiar una sociedad tan profundamente discriminadora para que todos, no sólo sepan –sino que sientan– que son iguales, que tienen derechos y que pueden exigirlos y hacer que estos se respeten.

En tercer lugar, se afirma que para hablar de ciudadanos y ciudadanas es necesario que estos derechos estén garantizados por el Estado. Esto significa que un derecho se cumple en la medida que el Estado lo garantice... en países donde la realidad es la contraria, donde hay muchas personas que no son siquiera reconocidas por el Estado al no tener un documento de identidad o al ser considerados sujetos de segunda categoría en función de su idioma, su grupo étnico o su cultura, además, por supuesto, de su pobreza, el Estado es el gran ausente, y ha sido históricamente no sólo promotor de injusticias y desigualdades, sino incapaz de garantizar el respeto a los derechos de todos y de todas y violador de derechos fundamentales a través de sus propias instituciones. En esa realidad, ¿es posible entonces hablar de ciudadanía?

En cuarto lugar, se afirma que un ciudadano es aquél que pertenece a una comunidad política. ¿Podemos hablar, en nuestros países de que existe una comunidad política? ¿hay, siquiera, una identificación entre los habitantes de un mismo país? ¿podemos hablar de que existe una identidad nacional, que los sujetos se reconocen como parte integrante de esta comunidad? ¿hemos desarrollado el sentimiento de pertenencia a un país, a una comunidad? Si la respuesta es que no, entonces la línea de la ciudadanía está muy por debajo de lo que siempre habíamos pensado y el desafío de su construcción es enorme.

Y, finalmente, se afirma que un ciudadano es aquel que tiene valores en relación con su comunidad, como son la responsabilidad, el respeto, la lealtad. En medio de la profunda crisis que estamos viviendo ¿qué ha pasado con los valores? ¿los valores se educan? ¿cómo? ¿cuáles son los valores fundamentales de nuestros países en estos tiempos de individualismo y consumismo salvaje? ¿lealtad a quién? ¿respeto a qué? Se dice que los valores están cambiando, pero lo concreto es que para construir ciudadanos necesitamos estos valores, los que se derivan de los derechos humanos, los que nos permiten vivir en sociedad, los que nos ayudan a convivir, los que nos enfrentan a nuestra condición humana para ayudarnos a vivir con otros de la mejor manera y a desarrollarnos plenamente como personas, y son justamente esos valores los que han entrado en crisis bajo el lema de “todo vale”, o la necesidad de sobrevivir, o la filosofía de “pepe el vivo”, o lo que en el Perú llamamos “cultura combi”, que es la cultura que se expresa de manera muy significativa en el sistema de transporte peruano, especialmente limeño, donde los pequeños autobuses llamados “combis” han inundado las calles de nuestras ciudades y que expresan el no cumplimiento de las reglas de tránsito, el subirse a las veredas si con ellos logran ganar pasajeros a otras combis, el llenar los buses más allá de lo imaginado para cobrar unos soles más, el no permitir la subida de niños para no cobrar el medio pasaje que la ley estipula, el estilo brusco de manejar, el no respeto a las luces rojas, el regular la velocidad a criterios personales y no a lo que la ley señala, entre otras características que son una buena ilustración de esta crisis de la que hablamos.

Todo lo planteado anteriormente nos enfrenta a las grandes tareas pendientes que

tenemos para construir ciudadanía. Estas tareas, sin duda, nos tocan a todos y todas, y no son de responsabilidad exclusiva de los educadores. No hay duda de que la clase política tiene una responsabilidad de primer nivel, en ir construyendo un Estado que genere las condiciones necesarias que permitan la existencia de ciudadanos, con todo lo que esto implica.

La segunda palabra clave es la de participación. Decíamos líneas arriba que no hay participación sin ciudadanía, pero tampoco ciudadanía sin participación. La participación es, entonces, una meta y un camino.

Si asumimos que los derechos se conquistan, que ellos han sido producto de luchas a lo largo de la historia y que estas luchas no han terminado sino que seguimos conquistando nuevos derechos, incluso el derecho a ser personas, de acuerdo a la evolución de la conciencia de la humanidad y a los procesos históricos, entonces la participación de las personas en el propio proceso es clave, sin ella el proceso simplemente no se da y, por lo tanto, queda abierto el espacio para la imposición, la dictadura y la violación de derechos.

Estamos diciendo que la participación, que implica tomar decisiones, tiene que estar en primer lugar vinculada a la vida cotidiana, a las pequeñas cosas del día a día que de alguna manera nos afectan, nos interpelan y nos permiten ser (o no ser), en un sentido o en otro, personas. Resulta entonces indispensable conquistar el imaginario de que somos constructores de nuestra vida y de nuestra historia, de que participar es tomar parte activa partiendo de nosotros mismos, construyendo nuestra cotidianeidad, participando en la construcción de nuestras propias historias individuales y colectivas, con la convicción de que la historia no está dada, sino que se hace.

Es desde esta experiencia primera que es posible una participación ciudadana, es decir desarrollar la capacidad de integrarnos a la vida de una comunidad, de una ciudad, de un país o del mundo global. Si no estamos convencidos de que podemos decidir nuestra propia vida seremos incapaces de creer, de pensar o de sentir que podemos construir nuestra sociedad, nuestra política o, incluso, nuestra forma de organizarnos y gobernarnos. Es desde lo privado, desde la experiencia concreta de ser constructores de nuestras historias cotidianas que vamos interviniendo, que nos vamos implicando en las decisiones del gobierno, porque vamos sintiendo que estas decisiones nos afectan, y sentimos, entonces, la imperiosa necesidad de aportar puntos de vista, inquietudes, propuestas y soluciones que afectan nuestras maneras de vivir, y que implican la puesta en marcha de nuestros imaginarios sobre cómo quisiéramos que fuese la vida, la individual y la colectiva.

Llegar a este tipo de participación es imprescindible para construir democracia, ya que no sólo va a significar el necesario control de las y los gobernantes, sino que es el camino para hacer sentir las preferencias que tenemos para nuestra propia vida y para la vida de la comunidad y esto mejorará la vida pública. Si hay participación las respuestas a los conflictos serán mejores, se evitará la confrontación y la violencia, se favorecerán los acuerdos pacíficos, se promoverán los consensos, se hará mejores las decisiones políticas y se garantizará una convivencia pacífica.

Este tipo de participación ciudadana, que llamamos protagónica, fomenta un tipo de ciudadanos y ciudadanas más interesados en estar debidamente informados sobre la política y los asuntos públicos, porque sentirán que su palabra, sus ideas y sus votos valen, pesan en las decisiones. Para que la participación sea efectiva, entonces se necesita que la ciudadanía esté debidamente informada, sea consciente de las decisiones que toma y de los procesos donde participa, por eso es que hablamos de una

participación activa y protagónica, que va mucho más allá que lo que ahora se conoce como control social y vigilancia ciudadana.

Con la participación activa de hombres y mujeres en los asuntos públicos se da un salto cualitativo y comenzamos a hablar de una democracia participativa y no sólo representativa, lo que, creo, es la esperanza para el fortalecimiento de la democracia.

Al mismo tiempo, este tipo de participación fomenta la existencia de ciudadanos y ciudadanas más dispuestos a cooperar, a comprometerse, a implicarse en la política, verán que esta tiene sentido, superarán su antiguo agnosticismo frente a la política y serán capaces de sentir que no todo es corrupción, que no todo está perdido. Finalmente, si se da una verdadera participación protagónica, las personas desarrollarán, en el propio escenario del diálogo y la concertación, la capacidad de ser respetuosos con los que son diferentes, lo que refuerza los vínculos sociales y favorece la convivencia y la interculturalidad

La participación ciudadana es, entonces, un factor catalizador del cumplimiento de las responsabilidades del Estado respecto de la realización de los Derechos Humanos para todos y todas.

Por otro lado, el derecho a la participación que muchas veces significa el derecho a reclamar otros derechos, tiene la potencialidad de constituirse en el punto de entrada para la realización de todos los demás derechos conocidos, pero también para la conquista de otros nuevos. Así la participación deja de ser un medio para convertirse en un derecho en sí mismo, un derecho que puede ser catalizador de procesos sociales que apoyan la realización de los otros derechos y, por lo tanto, también en una estrategia central para la realización plena de la integralidad de los derechos humanos y para la defensa de la dignidad humana.

La participación que importa para el Enfoque de Derechos, entonces, es aquella que implica un acceso efectivo a la toma de decisiones relevantes, y no la participación que sólo se queda como acompañante pasivo de la aplicación de las políticas, sea como manos de obra “barata” o como recurso adicional no remunerado, que es a lo que estamos acostumbrados en nuestros anquilosados sistemas políticos.

El desafío pasa entonces por la formación de “personas” que, además, tengan derechos, que estos sean garantizados por el Estado y que tengan sentimientos de pertenencia a una comunidad a la que le deben respeto, lealtad y solidaridad. Cada uno de estos elementos merece ser analizado en profundidad, para contrastarlo con lo que sucede en la mayoría de nuestros países.

El actuar como ciudadano requiere primero de un sentido de ser actor o sujeto con autonomía, así como la creencia de que uno puede actuar y hacerlo como ciudadano, en especial colectivamente. Esta capacidad de acción consciente y de sentido transformador es muy importante para la propia identidad individual.

Los sistemas democráticos, en la medida en que devienen en participativos e incluyentes permiten que tanto la ciudadanía como el Estado asuman sus obligaciones correspondientes, para lo cual se requieren nuevas formas de relación entre la Sociedad Civil y el Estado. La gestión descentralizada es una de ellas. Los ciudadanos se sienten actores con injerencia en los asuntos públicos y de gobierno y no sólo beneficiarios pasivos de los servicios y de las políticas públicas. Para el Enfoque de Derechos no existen usuarios, población-objetivo y menos clientes de las políticas públicas. Existen ciudadanos que participan en las decisiones y que, por lo tanto, deben estar debidamente

informados de las opciones posibles y de las consecuencias de sus decisiones.

La participación es un objetivo, además de un medio, del desarrollo. Desde la perspectiva de derechos humanos, la participación va mucho más allá de la mera consulta o de ser un apéndice técnico al diseño de los proyectos. La participación ha de considerarse más bien como algo que promueve una conciencia crítica y la adopción de decisiones como base para una ciudadanía activa.

Las estrategias de desarrollo deben potenciar la capacidad de acción de los ciudadanos, especialmente los más marginados, para articular sus expectativas en relación con el Estado y otros titulares de deberes y tomar las riendas de su propio desarrollo.

Finalmente, es indispensable avanzar en los temas de exigibilidad y de justiciabilidad. Exigibilidad de los derechos y justiciabilidad a la violación de los mismos, para que la lucha por su vigencia tenga sentido, para creer que vale la pena, para tener razones de esperanza.



EXPERIENCIA: RED DE EDUCACIÓN PARA LA CIUDADANÍA Y LA TRANSFORMACIÓN SOCIAL

*ALICIA DE BLAS
INTERED*

1.- CONTEXTO EN QUE NACE LA RED INTERNACIONAL DE EDUCACIÓN PARA LA CIUDADANÍA Y LA TRANSFORMACIÓN SOCIAL (INTERED)

En 1974 la UNESCO reconoció la Educación para el Desarrollo como estrategia necesaria para superar los problemas que amenazan el bienestar de la humanidad. Desde entonces, muchas organizaciones, en todo el mundo y de una u otra forma, se han dedicado a ella. Desde la Educación Popular hasta la Educación en Valores, como se ha conocido aquí, han sido muy variadas las metodologías y temas trabajados con un mismo objetivo: la transformación social que permita la creación de otro mundo posible.

En 2001, el Consejo de Ministros de la UE animó a establecer vínculos entre los actores de la Educación para el Desarrollo y a fomentar el intercambio de información y experiencias entre ellos. Sin embargo, la articulación y creación de redes, tan característica de la globalización, no ha sido siempre el modelo de relación entre dichos actores. Siguiendo las fases más aceptadas en que se divide la historia de la Educación para el Desarrollo, diríamos que ésta es una estrategia de la 5ª Generación, la que interpreta el problema del subdesarrollo como global y que, por lo tanto, propone estrategias globales para su solución.

Frente a la subordinación de las metas sociales a los intereses económicos, ante la debilidad de los estados, constatando que el deterioro del medio ambiente no entiende de fronteras y siendo evidente que la negación de derechos humanos, la exclusión social y la inequidad no son patrimonio exclusivo de ninguna región del mundo, sólo queda el fortalecimiento de la sociedad civil y la promoción de una ciudadanía global que exija una democratización y buen gobierno internacional. Y son las ONG y los nuevos movimientos sociales los mejores actores para promover, a través de su articulación y de la acción local con perspectiva global, el surgimiento de dicho nuevo modelo de ciudadanía.

2.- ORGANIZACIONES QUE FORMAN LA RED

En la actualidad son miembros de la Red Internacional de Educación para la Ciudadanía y la Transformación Social 10 organizaciones de 7 países, sin excluir que, en un futuro, puedan unirse a ella nuevas entidades.

En Brasil, Novamerica tiene como finalidad promover la construcción de la democracia como estilo de vida y la participación en la sociedad civil, favorecer el desarrollo de una conciencia latinoamericana y de una ética de la solidaridad y estimular el desarrollo y la valorización de las diferentes culturas, a través de procesos educativos que tienen como eje los derechos humanos.

En Perú, el Centro de Derechos y Desarrollo (CEDAL) fue creado con la misión de promover los derechos de las personas como fundamento del desarrollo sustentable



y la justicia económica y social en el Perú y en el ámbito regional y global. Brinda, para ello, servicios multidisciplinarios, dirigidos al fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil peruana en general, y del mundo del trabajo en particular.

También en Perú, el Instituto Peruano de Educación en Derechos Humanos y la Paz (IPEDEHP) trabaja para que la Escuela Peruana forme alumnos y alumnas que conozcan sus derechos y que sean capaces de defenderlos, respetando los derechos de los demás. El sector principal, aunque no exclusivo, de su intervención es el magisterio estatal, así como la formación de estudiantes y profesorado de Institutos Pedagógicos.

En Argentina, la Fundación Del Viso es una organización comunitaria de la periferia de Buenos Aires. Su herramienta principal es la educación, y la estrategia para desarrollarla es la organización popular. Su principal línea de acción es la formación de Jóvenes Promotores Comunitarios, apostando por el papel protagónico de las y los jóvenes en la formación para la defensa de sus derechos.

En Colombia, la Fundación Pequeño Trabajador promueve el protagonismo y la organización de niños, niñas y adolescentes trabajadores (NATs) de sectores populares en la ciudad de Bogotá. El trabajo de esta organización nos muestra procesos de desarrollo integral, de protagonismo y de valoración crítica del trabajo infantil en condiciones dignas que aportan en la transformación social.

En México, el Centro de Derechos Humanos Victoria Díez trabaja para promover procesos de cambio social, económico y jurídico a través de la organización, educación y defensa de los derechos humanos de las mujeres en condiciones de pobreza o exclusión, para que ejerzan plenamente su ciudadanía.

También en México, Pronatura Sur, A.C. desarrolla procesos formativos integrales dirigidos a hombres y mujeres, campesinos e indígenas, de organizaciones y comunidades, con la finalidad de fortalecer las capacidades para un liderazgo democrático, plural y transparente, así como la capacidad de análisis y construcción de una visión integral del desarrollo y del futuro.

En Bolivia, el Centro Multiservicios Educativos - CEMSE (Bolivia) orienta su trabajo en la mejora de la calidad de la educación a través de la formación permanente del profesorado, el apoyo a la incorporación de contenidos transversales y la oferta de servicios de apoyo educativos como bibliotecas, laboratorios, aulas de apoyo... La propuesta educativa del CEMSE apuesta por el protagonismo y la participación juvenil.

También en Bolivia, el Centro de Educación Alternativa Jaihuaco-CEPJA pone en práctica, de forma participativa, propuestas socioeducativas y de desarrollo comunitario en el marco de la Educación Popular. Destaca entre sus programas, la Radio Comunitaria CEPJA.

Finalmente, en España, InteRed es una organización no gubernamental de desarrollo que trabaja a través de la cooperación internacional y la educación para el desarrollo con el objetivo de promover el desarrollo sostenible y los derechos humanos, con enfoque de género y derechos humanos.

3.- CREACIÓN DE LA RED

La Red Internacional de Educación para la Ciudadanía y la Transformación Social se concibe con el deseo de aprovechar sinergias y mejorar el impacto del trabajo que todas

las organizaciones miembro realizan persiguiendo la transformación social, y lo hace desde la creencia de que todas comparten un horizonte común, y que es necesario, por lo tanto, compartir también los aprendizajes y experiencias vividas. Se parte, asimismo, de la constatación de que la educación para el desarrollo, desde donde quiera que se realice, ha de tender a la construcción de una ciudadanía crítica y que promueva una cultura de la solidaridad, la justicia y la defensa de los derechos humanos.

La Red nace a partir de la invitación de InteRed, movida por el deseo de aprender de las organizaciones que tanto camino han recorrido en la lucha por la transformación social, y consciente de todo lo que tenía en común con organizaciones que también trabajan en sus países a través de programas formativos, campañas de sensibilización y movilización social e incidencia política.

El primer paso en la construcción de la Red fue la celebración de un Encuentro que tuvo lugar en Madrid (España) del 12 al 14 de Octubre de 2007, con el nombre “Encuentro para la creación de una Red Internacional de Educación para el Desarrollo”.

En el marco de este encuentro se hizo una presentación del trabajo y manera de concebir la educación para el desarrollo por parte de las organizaciones invitadas. Asimismo se concibió como un espacio de reflexión conjunta para analizar la posibilidad de iniciar un camino común a partir de la creación de la Red. Como ya se ha explicado, desde InteRed se apostaba decididamente por su creación, pero se consideraba imprescindible que su constitución respondiera a una necesidad sentida por parte de cada organización.

A partir de las conclusiones de este encuentro se redactó el acta fundamental de la Red que fue suscrita por todas las organizaciones que la componen en el mes de marzo de 2008.

4.- MISIÓN, OBJETIVOS Y PRINCIPIOS DE LA RED

En noviembre de 2009 se celebró el II Encuentro Internacional de la Red en el que se definió su Planificación Estratégica 2009-2011. En este proceso, se concretó la misión de la Red Internacional de Educación para la Ciudadanía y la Transformación Social de la siguiente manera:

“Somos una red intercontinental que, a través de procesos socioeducativos y políticos, construimos colectivamente una ciudadanía organizada para la creación de sociedades justas, sustentables e inclusivas”.

Para este fin, se establecieron los siguientes objetivos estratégicos:

1. Contribuir a la formación de sujetos de derechos que ejerzan una ciudadanía activa y, desde su participación crítica en la sociedad civil, transformen sus sociedades excluyentes.
2. Potenciar la capacidad de denuncia, incidencia política, y movilización social que incidan en la transformación social.
3. Promover aprendizajes conjuntos, intercambiar modelos de trabajo y metodologías educativas entre las organizaciones miembros.

Para todas las personas que han compartido la creación de esta Red, resultaba de importancia fundamental ser, en su funcionamiento interno, una referencia del modelo de transformación que querían proponer. Por este motivo, se puso especial énfasis en la definición de los valores que deben orientar el trabajo cotidiano de la red y ser

promovidos en el desarrollo de sus actividades:

- › **Interculturalidad:** Respeto y celebración de la diversidad, a partir de la cual se busca el intercambio y la construcción colectiva de una identidad inclusiva.
- › **Justicia:** Orientación de todas las acciones hacia el pleno ejercicio de los Derechos Humanos, individuales o colectivos.
- › **Horizontalidad:** Reciprocidad y corresponsabilidad en las relaciones, basada en la equivalencia y la descentralización.
- › **Coherencia:** Búsqueda de armonía entre la misión y los valores declarados y las acciones realizadas.
- › **Solidaridad:** Determinación de trabajar por el bien común, por establecer relaciones en las que cada persona o colectivo toma por propias las necesidades de el otro y se responsabiliza junto con éste en la defensa de sus derechos.
- › **Alegría:** Opción por afrontar de manera positiva y constructiva todas las situaciones, superando las dificultades y buscando disfrutar de todo aquello que se haga.

5.- CONCEPCIÓN EDUCATIVA DE LA RED

› La Educación para la Ciudadanía como herramienta para la transformación social.

Se considera la Educación para la Ciudadanía como una práctica social y política, en la medida que reconocemos en el acto de educar:

- » La relación saber-poder: El acceso al conocimiento, a los saberes más significativos de una comunidad facilitan, condicionan y determinan la posibilidad de acceso y ejercicio del poder. Saber y poder han estado históricamente muy relacionados. Son dos caras de un mismo proceso. Cuando hablamos de política nos referimos a la “construcción de poder” dentro de un contexto. Poder para hacer, para transformar la realidad de injusticia social que viven nuestras comunidades.
- » La relación educación-organización social. Toda práctica educativa que genera distintos niveles de organización (en el grupo, en el aula, en la escuela, en las organizaciones sociales) implica continuos aprendizajes que llevan a la realización de cambios en las instituciones, el barrio, la comunidad, un país, una región, etc.

El aprender a organizarnos y el ejercicio de la participación organizada pueden posibilitar y contribuir a pequeños cambios o a la transformación de la sociedad en la que vivimos. A su vez, los procesos de organización implican significativos aprendizajes que promueven cambios en los grupos, en el contexto y en los propios sujetos organizados. Los procesos de organización son fuertemente educativos.

› Concepción de participación organizada y protagonismo social de infancia y juventud.

Se abordan los procesos de educación para el desarrollo desde la concepción de la educación popular, como expresión y producción de una pedagogía de la autonomía o liberadora. A prácticas educativas democráticas se corresponden procesos de participación comunitaria y organización social que deben ser promovidos y acompañados.

Al invocar la participación, ésta se asocia a la práctica del protagonismo social, que entendemos como el ejercicio democrático del poder. La participación sin la asunción de derechos y deberes colectivos, no es tal. Se promueve pues la participación organizada, no solo en términos de eficacia y sustentabilidad de la participación, sino como construcción de ciudadanía.

Desde estas convicciones se construye, haciendo énfasis en la participación organizada de las personas e instituciones protagonistas, en la convicción de que la única sustentabilidad real de la acción social es aquella medible en términos de educación y organización social.

› **Concepción metodológica dialéctica. Perspectiva de educación popular**

La educación es la posibilidad de transformación de sí mismo, de transformación con otros y de transformación del entorno, y no sólo transmisión de conocimiento. Desde estas afirmaciones la Red se adhiere a cada uno de los postulados de la pedagogía de la autonomía; estos, en tanto verdadera pedagogía de la democracia, sintetizan los valores que se intentan construir en sus prácticas educativas.

La Red concibe los procesos de educación para el desarrollo como una constante relación dialéctica entre práctica, reflexión sobre ella y producción de conocimiento a partir de esa reflexión, que nos vuelve a llevar al replanteo y reformulación de las prácticas concretas, en función de lo aprendido.



TEMA 6 LA EXIGIBILIDAD EN LOS PROCESOS DE CONSTRUCCIÓN DE CIUDADANÍA

CARLOS TEIJO

UNIVERSIDAD DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

1. INTRODUCCIÓN

La exigibilidad constituye el eje central del EBDH puesto que lo que hace que un derecho humano sea considerado como tal, desde la perspectiva jurídica, es el poder que genera en sus titulares para reclamar del Estado el cumplimiento de determinadas obligaciones; de otro modo, la noción jurídica de derecho se ve debilitada, convirtiéndose en mera expresión de un deseo o en el simple reflejo de un impreciso compromiso moral o político por parte del Estado.

Partiendo de este principio, las intervenciones de cooperación deben robustecer la exigibilidad de los derechos, como vía práctica para dotar de contenido material a la relación entre desarrollo social y derechos humanos. La Estrategia española sobre gobernabilidad puntualiza a este respecto que “el principal aporte que hace el EBDH a las estrategias de desarrollo es la vinculación de los derechos con el empoderamiento de los sectores excluidos y el fortalecimiento de los mecanismos de responsabilidad mediante el uso de la “infraestructura institucional” internacional y nacional en el ámbito de los derechos humanos” (SECI-MAEC 2008: 7)(la cursiva es añadida).

Antes de aproximarse analíticamente al proceso de la exigibilidad de los derechos, sin embargo, conviene advertir que este tiene un carácter multidimensional que se proyecta a nivel social, político y legal, incorporando cursos de acción informales ligados a los procesos de incidencia y movilización política junto con otras intervenciones más formalizadas ante aquellas instituciones que sean competentes para la tutela de los derechos humanos. Esta breve ponencia hace referencia contextual a ambas aproximaciones, política y jurídica, a la exigibilidad de derechos, pero presta mayor atención al plano normativo del proceso.

2. DIMENSIÓN SUSTANTIVA: EL CARÁCTER EXIGIBLE DE LOS DESC

En la relación entre derechos humanos y desarrollo, el debate sobre la exigibilidad se ha centrado en torno a los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC) que tienen en su mayor parte contenido prestacional e implican, básica pero no exclusivamente, la adopción de acciones positivas por parte del Estado en el ámbito social. Aunque desde el EBDH se concibe a los derechos humanos como un todo indivisible que funciona como referente teleológico y parámetro de ejecución en las intervenciones de cooperación, en la práctica estatal se ha producido tradicionalmente una valoración desigual sobre la exigibilidad de los derechos de primera y segunda generación. Mientras los derechos civiles y políticos han sido considerados oponibles al Estado tras su regulación mediante normas constitucionales e internacionales, los DESC han sido concebidos sólo como criterios orientadores de las políticas asistenciales del Estado que no resultan exigibles jurídicamente a este.

En la controvertida cuestión de la exigibilidad jurídica de los DESC, sin embargo, se han producido importantes avances durante la última década, coincidiendo con el



proceso de asunción de compromisos de desarrollo por parte de los Estados a través de la formulación de los ODM (Teijo 2009). El ComDESC ha impulsado esta tendencia al señalar que todos los Estados Parte en el Pacto –aun a pesar de la flexibilidad que les otorga el artículo 2.1 cuando indica que los DESC pueden realizarse de manera progresiva en función de la disponibilidad de recursos estatales– tienen la obligación inderogable de garantizar a la población unos niveles esenciales mínimos de derechos, entre los que se cuentan los derechos a la alimentación y a la vivienda adecuadas, a la protección de la salud y a la educación¹. Algunas de las últimas observaciones generales del ComDESC se han centrado, precisamente, en delimitar el contenido de estas obligaciones mínimas estatales, señalando que consisten, al menos, en asegurar el acceso a una alimentación esencial mínima que sea nutritiva y adecuada para que nadie padezca hambre; en garantizar el acceso a un hogar, una vivienda y unas condiciones sanitarias básicas, así como a un suministro adecuado de agua potable; y en facilitar medicamentos esenciales, según las definiciones periódicas que figuran en el Programa de Acción sobre Medicamentos Esenciales de la OMS (ComDESC 1999 a; ComDESC 1999 b; ComDESC 2000; ComDESC 2002). Este concepto de las obligaciones esenciales del Estado en materia de DESC desempeña una función trascendental en relación con las estrategias de lucha contra la pobreza de los países en desarrollo ya que, cuando la estrategia formulada por un país no las refleja, ésta debe ser considerada incompatible con las obligaciones jurídicamente vinculantes del Estado (ACNUDH 2004: 30).

Los pronunciamientos del ComDESC han contribuido, por tanto, a sustanciar el contenido de las obligaciones estatales en materia de lucha contra la pobreza, así como también a intensificar su control. En primer lugar, porque el Comité ha afirmado que el tratado impone varias obligaciones autoejecutables que resultan de inmediato cumplimiento para todo Estado Parte, con independencia del nivel de recursos de que disponga. En especial, esta inmediatez se predica de la obligación estatal de garantizar los DESC a todos sus ciudadanos sin discriminación alguna; pero el Comité afirma también en su Comentario General nº 3 (párr. 5) que resultan exigibles de manera automática a los Estados, desde la entrada en vigor del Pacto, los derechos relativos a la igualdad salarial entre hombres y mujeres (art. 7.a. i), a la prohibición del trabajo infantil (art.10.3), y a la obligación de garantizar la enseñanza primaria obligatoria y gratuita (art. 13.2.a). En segundo término, el ComDESC ha precisado que los Estados están obligados a adoptar las medidas positivas necesarias, mediante estrategias nacionales de desarrollo, que les permitan avanzar de la forma más rápida y eficaz posible hacia la plena realización de los DESC, absteniéndose de ejecutar políticas que resulten deliberadamente regresivas para la consecución de éstos. Y, en tercer lugar, el Comité ha reforzado la exigibilidad de las obligaciones estatales, al establecer que éstos tienen el deber de someterse a una supervisión independiente que garantice la rendición de cuentas. En este sentido, el ACNUDH ha subrayado recientemente las importantes funciones de control que desempeñan los órganos del Sistema de las Naciones Unidas, insistiendo en el carácter promisorio que para la vigilancia de las obligaciones socioeconómicas de los Estados debe tener la entrada en vigor del Protocolo Facultativo al PIDESC, adoptado por la AGNU el 10 de diciembre de 2008, que va a permitir la presentación de comunicaciones de particulares en relación con las violaciones de derechos socioeconómicos (ACNUDH 2007: 79).

Esta evolución de la práctica internacional refleja un incremento del control sobre la

¹ Sobre el concepto de obligaciones mínimas de los Estados vid. Observación general nº 3 de este órgano sobre la naturaleza de las obligaciones de los Estados partes en el Pacto (E/1991/23) párr. 10, así como el Informe del Relator Especial sobre el derecho de cualquier persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental (E/CN.4/2003/58) párr. 53, y el Informe del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación (E/CN.4/2002/58), párr. 39.

actuación gubernativa en el ámbito de los derechos socioeconómicos con la intención de evitar que el concepto de la realización progresiva de los DESC –que constituye un dispositivo de flexibilidad necesario para reflejar las disparidades existentes en el mundo real entre los Estados– se convierta en un parapeto tras el que estos puedan eludir sine die el cumplimiento de las obligaciones jurídicas que han asumido respecto a la lucha contra la pobreza. La interpretación de la normativa internacional sobre los derechos socioeconómicos que han realizado el ComDESC y los restantes órganos de control del sistema de las Naciones Unidas ha permitido, en consecuencia, sustantivar el contenido de las estrategias de desarrollo, desplazándolas desde el ámbito voluntarista de la mayor o menor sensibilidad social del gobierno correspondiente hasta el terreno de las obligaciones jurídicas exigibles al Estado. Desde esta perspectiva, por tanto, los ODM no han de ser calificados como un compromiso político sino como la plasmación específica de un umbral mínimo para garantizar el cumplimiento básico de los derechos humanos de contenido socioeconómico.

3. DIMENSIÓN INSTRUMENTAL: MECANISMOS PARA FORTALECER LA EXIGIBILIDAD DE LOS DERECHOS

3.1. ESTRATEGIAS PARA LA IMPULSAR LA EXIGIBILIDAD POLÍTICA DE LOS DESC

Como hemos señalado, la práctica de las instituciones internacionales ha evolucionado para reconocer, en términos sustantivos, el carácter exigible de los DESC. Sin embargo, tras ese avance es preciso hacer referencia a los instrumentos que permiten reivindicar la exigibilidad en las intervenciones de cooperación. La primera vía de acción es, naturalmente, la política. Una concepción contemporánea de los DESC impide considerar a estos derechos tan solo como un mero referente general, carente de exigibilidad jurídica, para la actuación de los poderes políticos del Estado (Legislativo y Ejecutivo), pero ello no debe hacer olvidar que es en la arena política donde se plasma principalmente la presión social que debe conducir al máximo incremento posible de la tutela de derechos. En esto consiste, y ha consistido siempre, el pleno desarrollo del concepto de ciudadanía puesto que la lucha por los derechos tiene una naturaleza política. A partir de esa lógica, los agentes de cooperación no pueden descuidar en sus intervenciones el recurso a mecanismos de presión de diferente naturaleza como protestas sociales, campañas de cartas, trabajo de cabildeo o incidencia y la presentación de informes sobre situaciones de violación, puesto que estas fórmulas, entre otras, fuerzan a los estados a cumplir con sus obligaciones derivadas de los derechos humanos. Una ONG centrada en la promoción de los DESC ejemplifica esta estrategia con el recurso a las siguientes actividades específicas: visitas a funcionarios para la denuncia de irregularidades; presentación de propuestas de políticas, reformas legislativas y programas de intervención; realización de un trabajo intensivo con los medios de comunicación; y difusión de información relativa a la realización de los DESC, a fin de permitir a las víctimas y al público en general ser conscientes de las situaciones de violación y recurrir a las vías de exigibilidad existentes (FIAN 2007: 14). Desde la perspectiva de las ONGD la acción política, entendida en un sentido amplio, se proyecta en el proceso de empoderamiento de los destinatarios de las intervenciones.

3.2. VÍAS PROCESALES PARA LA EXIGIBILIDAD DE LOS DESC

Frente a la tesis tradicional que sostenía que los DESC no pueden ser reclamados mediante un proceso (administrativo, cuasi judicial, o judicial) orientado a la obtención de una decisión estatal específica que garantice su tutela, se ha articulado en los últimos años una creciente práctica nacional e internacional que acredita la justiciabilidad de estos derechos.

A pesar de la diversidad procesal existente a nivel comparado, en la mayoría de los sistemas jurídicos existen recursos administrativos que permiten a los ciudadanos presentar directamente ante la autoridad competente una solicitud para la realización de alguna actividad por parte de ésta (por ejemplo, la prestación de servicios médicos o el acceso a programas de vivienda en condiciones no discriminatorias) o bien para el cese de cualquier actividad que pueda ser violatoria de derechos, como el desalojo forzoso de individuos. Algunos ejemplos de estos mecanismos son el derecho de petición y los recursos de reposición, apelación y queja.

Como mecanismos cuasi judiciales se considera a las reclamaciones planteadas ante instituciones del tipo Ombudsman de carácter nacional –como las Comisiones, Procuradurías o Defensorías de Derechos Humanos– que suelen tener competencia para analizar quejas y dirigir recomendaciones a los funcionarios públicos responsables de la violación. En algunos regímenes jurídicos estas entidades pueden incluso presentar demandas ante las autoridades judiciales competentes o intervenir en el litigio en defensa de las víctimas de violaciones de los derechos humanos. Así por ejemplo en Brasil el Ministerio Público puede presentar Acciones Públicas en defensa de víctimas de violaciones de los Derechos Humanos o en Colombia la Defensoría del Pueblo puede presentar acciones de tutela para la defensa de víctimas de todos los derechos humanos, incluidos los DESC².

Por último, conviene subrayar la importancia de la *exigibilidad de los DESC ante jueces y tribunales* o, dicho de otra manera, de su justiciabilidad. Pese a que la tutela judicial de los DESC sea inferior a la de los derechos civiles y políticos, hoy en día no puede negarse su carácter justiciable con la intención de seguir considerándolos sólo como principios inspiradores de la actuación asistencial del Estado. La jurisprudencia interna e internacional ha avanzado por otros derroteros, aumentando el grado de control del cumplimiento por parte de los Estados de sus obligaciones, negativas y positivas, en materia de DESC.

En este breve comentario no resulta posible revisar la copiosa jurisprudencia dictada por diversos tribunales estatales durante la última década a propósito de la justiciabilidad de los DESC³. Sin embargo, a partir de dichas resoluciones judiciales puede inferirse que existen diversos flancos para operativizar este control. En primer término, los tribunales han fiscalizado el incumplimiento por parte del Estado de obligaciones de carácter negativo, en casos en los que algún agente estatal ha realizado conductas vulneratorias de los DESC. Por otra parte, también ha sido objeto de examen, en el ámbito de las obligaciones positivas, que la materialización de prestaciones por parte del Estado no tuviese carácter discriminatorio; e, incluso, el hecho de que la necesaria

2 Sobre los avances experimentados en la práctica comparada cf. Comisión Internacional de Juristas (2008) Courts and the Legal Enforcement of Economic, Social and Cultural Rights: Comparative experiences of justiciability, que hace referencia a varias de estas reformas procesales (amparo colectivo, class actions, ampliación del locus standi de los ombudsmen, ...) en las páginas 95 y ss.

3 A este respecto, resulta indispensable la consulta de Coomans, F. (ed) (2006): Justiciability of Economic and Social Rights. Experiences from Domestic Systems. Maastricht, Intersentia, y, sobre todo, del informe elaborado por la Comisión Internacional de Juristas (2008) citado en la nota anterior.

acción prestacional del Estado no se desarrollase de forma suficientemente amplia y razonable. En otros casos, finalmente, ha sido posible tutelar los DESC mediante su vinculación con derechos de carácter civil y político. En muchos de estos casos, en los que puede singularizarse a las víctimas de la violación de los DESC, resultan invocables acciones judiciales tradicionales como las de amparo, de impugnación o nulidad de actos reglamentarios de alcance general o particular e incluso de reclamación de daños y perjuicios.

Una muestra impresionista de algunos ejemplos que ilustran esta realidad permite hacer referencia, entre otros casos: a la jurisprudencia constitucional sudafricana, en los asuntos *The Government of the Republic of South Africa and others v. Irene Grootboom and others* y *South African Minister of Health v. Treatment Action Campaign* en los que, respectivamente, se obligó al Estado a adoptar medidas razonables para la cobertura del derecho a la vivienda y se le conminó a no restringir el derecho a la salud mediante la exclusión de los programas sanitarios de fármacos que limitaban la transmisión del VIH; a la práctica india, en el caso *People's Union for Civil Liberties* en el que la Corte Suprema señaló que, en una situación de hambruna, el Estado no cumplió con sus deberes en el ámbito del derecho a la alimentación aun a pesar de que existían alimentos suficientes en reserva, obligándole a adoptar medidas cautelares para la protección de grupos vulnerables; o a la rica jurisprudencia latinoamericana (procedente de países como Argentina, Brasil, Costa Rica y Colombia) en la que se observa la existencia de cientos de sentencias en las que los tribunales tutelan el derecho a la salud de individuos y grupos mediante la imposición al Estado del mandato de prestar servicios médicos.

Este refuerzo en la exigibilidad de los DESC ante tribunales de justicia ha trascendido, igualmente, al ámbito de la protección internacional de los derechos humanos. De este modo, conviene recordar que en sistemas regionales avanzados –como el europeo o el interamericano– pueden encontrarse casos análogos a los citados como ocurre en el asunto de la Comunidad Indígena *Sawhoyamaxa* en el que la Corte Interamericana imputó al Estado paraguayo la muerte de 18 personas que fallecieron a causa del hambre y la desnutrición, condenándole por no haber adoptado medidas para evitar la muerte de estas personas pese a tener noticia sobre la situación de precariedad que estaban viviendo. Por otra parte, tampoco podemos dejar consignar las perspectivas que abre, en el plano de los sistemas universales de protección, el ya mencionado Protocolo Facultativo al PIDESC que ha sido firmado hasta el momento (mayo 2010) por 32 Estados y que entrará en vigor tras la ratificación de 10 de ellos.

Cabe, para terminar, compartir la reflexión de la Comisión Internacional de Juristas al respecto de que “la justiciabilidad no es el único medio para aplicar los DESC, puesto que para su plena realización deben actuar en buena medida los poderes legislativo y ejecutivo del Estado. Sin embargo, si rechazamos la intervención judicial en este ámbito, se reduce la tutela que las víctimas pueden obtener, se debilita la responsabilidad del Estado y se socava el efecto disuasorio de las normas con lo que, consecuentemente, se fomenta la impunidad en las violaciones” (CIJ 2007: 103). Por esta razón, los actores del sistema de cooperación al desarrollo deben considerar como una tarea básica, en el contexto de la aplicación práctica del EBDH, el contribuir a incrementar la exigibilidad general de los DESC y, en último término, su justiciabilidad. Algunas actividades que los agentes de cooperación pueden desplegar en este terreno –junto con las labores de incidencia política, concienciación, empoderamiento y educación– son: el análisis de expedientes para determinar la viabilidad jurídica de los casos objeto de denuncia; la prestación de asistencia jurídica a las víctimas de violaciones; la presentación de intervenciones durante la sustanciación de los procedimientos; la participación como co-peticionario en aquellos supuestos en los que se permita el ejercicio de una acción

colectiva; y, por último, la participación en equipos de verificación del cumplimiento de sentencias judiciales.

4. CONCLUSIÓN

Mediante las diversas tareas mencionadas, en el ámbito político y en el jurídico, los agentes de cooperación pueden coadyuvar a la aplicación integral del EBDH, realizando un énfasis particular en la dimensión de la exigibilidad de los derechos como elemento troncal de los procesos de construcción de ciudadanía.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACNUDH, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2004), Los derechos humanos y la reducción de la pobreza: un marco conceptual. HR/PUB/04/1.

- (2007), Informe sobre la realización progresiva de los derechos económicos, sociales y culturales. E/2007/82.

ComDESC, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU (1991), Observación general n° 3 de este órgano sobre la naturaleza de las obligaciones de los Estados partes en el Pacto. E/1991/23.

- › (1999 a), Observación general n° 12, El derecho a una alimentación adecuada (artículo 11). E/C.12/1999/5.
- › (1999 b), Observación general, n° 13 sobre el derecho a la educación. E/C.12/1999/10.
- › (2000), Observación general n° 14, El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud (artículo 12). HRI/GEN/1/Rev.7, p. 95.
- › (2002), Observación general n° 15, El derecho al agua (artículos 11 y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales). E/C.12/2002/11.

Coomans, F. (ed) (2006), *Justiciability of Economic and Social Rights. Experiences from Domestic Systems*. Intersentia, Maastricht.

FIAN (2007), *Cómo promover la justiciabilidad del derecho a la alimentación en Centro América*. FIAN.

SECI-MAEC (2008), *Estrategia de gobernabilidad democrática, participación ciudadana y desarrollo institucional*.

Teijo García, C. (2009), *Obligaciones jurídicas de los Estados en materia de desarrollo y cooperación al desarrollo ¿algo nuevo bajo el sol?* En I. Rodríguez y C. Teijo (eds.), *Ayuda al desarrollo. Piezas para un puzzle*. La Catarata.

INCIDENCIA EN LA LEY SOBRE LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES: EXPERIENCIA EN COLOMBIA

CLAUDIA RAMÍREZ
SISMA MUJER COLOMBIA

El papel de la cooperación para el desarrollo en la expedición de la ley sobre no violencias contra las mujeres en Colombia¹ puede ser visto como un laboratorio que permite identificar rasgos de un enfoque basado en derechos humanos tanto en relación con la temática, como en los procedimientos que se llevaron a cabo.

En cuanto a la temática de la interacción, se trataba del impulso a un proceso legislativo alrededor de un derecho humano fundamental, el derecho de las mujeres a una vida libre de violencias, cuyo posicionamiento legal, en tanto invocado en un contexto de persistencia de la discriminación contra las mujeres apuntó a la afectación de relaciones desiguales de poder entre mujeres y hombres.

En relación con el proceso se trató del apoyo a una experiencia con escasos antecedentes en el país, en el sentido de apoyar de manera simultánea a las mujeres congresistas y a la iniciativa de diversas organizaciones de mujeres, en su interés por participar en el diseño del proyecto de ley y en las acciones de incidencia posteriores en el Congreso de la República.

1. DESCRIPCIÓN DE LA EXPERIENCIA

A partir de la constatación de la ausencia de información cuantitativa y cualitativa sobre las violencias contra las mujeres a pesar de su cotidiana ocurrencia, así como de la gravedad del problema, sumada a la escasa efectividad de las medidas para hacerle frente, y de la gran impunidad al respecto, diversas plataformas y organizaciones de mujeres acompañadas por académicas, organizaciones del Sistema de Naciones Unidas a través de la Mesa Inter Agencial de género, la Oficina de Mujer y Géneros de la Alcaldía de Bogotá y otras entidades estatales, bajo la Secretaría Técnica de la Defensoría Delegada para los derechos de la niñez, la juventud y la mujer de la Defensoría del Pueblo, nos constituimos como grupo a través de “La Mesa de trabajo para la elaboración de una ley integral por el derecho de las mujeres a una vida libre de violencias” (en adelante “Mesa por la ley”), con la intención de construir e impulsar de manera concertada y participativa una propuesta de ley integral por el derecho de las mujeres en Colombia a una vida libre de violencias.

El proceso de la Mesa por la ley avanzó en la construcción de metodologías de trabajo y medidas para la retroalimentación en las diversas regiones del país y su difusión nacional. Para la preparación de la ley se había proyectado un tiempo de aproximadamente dos años, buscando lograr una amplia discusión nacional, regional y local, el estudio a profundidad de las propuestas por parte de profesionales de los diversos sectores que se pretendía afectar, la participación de las mujeres víctimas,

¹ Ley 1257 de 2008, por la cual se dictan normas de sensibilización, prevención y sanción de formas de violencia y discriminación contra las mujeres, se reforman los Códigos Penal, de Procedimiento Penal, la Ley 294 de 1996 y se dictan otras disposiciones.

así como el acompañamiento de una estrategia de medios que permitiera posicionar el tema hacia la opinión pública, con el fin de crear un ambiente óptimo para la presentación al Congreso de una ambiciosa propuesta de ley integral, que tuviera la capacidad de incidir positivamente en la situación de las violencias contra las mujeres.

Mientras esto sucedía, las mujeres que formaban parte del Congreso de la República como Senadoras y Representantes a la Cámara (en ese entonces 26 de un total de 268 congresistas), conformaron la: “Comisión accidental bicameral por la defensa de los derechos de la mujer en Colombia” (conocida como la “bancada de mujeres”). Este grupo de mujeres decidió impulsar un proyecto de ley sobre violencia contra las mujeres.

La Mesa por la ley y la bancada de mujeres se encontraron en este propósito común y establecieron un espacio de intercambio y debate para la formulación del proyecto de ley. Los alcances de la ley fueron limitados desde un comienzo por la bancada de mujeres que, partiendo de una evaluación respecto de las posibilidades reales de su aceptación en el Congreso, decidieron que:

1. la iniciativa no generaría erogaciones presupuestales adicionales a las previstas actualmente;
2. la iniciativa de ley no sería integral, dejando para leyes posteriores desarrollos en materias como salud, medios de comunicación y publicidad entre otros;
3. el proyecto debería presentarse al Congreso durante el mes siguiente a la constitución de la subcomisión.

La apuesta de la Mesa por la ley, al contrario, apuntaba a la formulación de una ley integral que involucrara todas las modalidades de violencias incluidas aquellas ocasionadas en el marco del conflicto armado interno, así como la atención a esta problemática por parte del Estado desde la prevención hasta la reparación y restitución de derechos de las víctimas, pasando por las sanciones a los agresores. Adicionalmente el escaso tiempo previsto para su formulación excluía de plano la posibilidad de participación de los diversos actores y actoras previstos.

Las limitaciones puestas por las congresistas desde el comienzo del proceso generaron en las mujeres, organizaciones y entidades integrantes de la mesa una gran desilusión, en relación con las expectativas, y un debate frente a la decisión de continuar. Los argumentos por el “no” llamaban la atención sobre los peligros de legitimar un proceso que culminaría en una ley que por la falta de recursos y escasos alcances no significaría un cambio real y positivo en las vidas de las mujeres. Las partidarias de continuar con el proceso argumentaron la necesidad de aprovechar la apertura de este espacio para poner sobre la mesa “en la medida de lo posible” los intereses y la atención a las necesidades de las mujeres víctimas de violencias en el país, desde una posición que no iba por el todo o nada sino por lograr avances frente a la situación actual, sobre todo teniendo en cuenta que las congresistas continuarían con el proceso con o sin la participación de la Mesa por la ley.

Pese a algunos momentos difíciles relacionados con el cuestionamiento recurrente de algunos congresistas en el sentido de que debía ser una propuesta neutra y no que beneficiara exclusivamente a las mujeres, el proyecto fue relativamente rápido en relación con los ritmos normales del Congreso y, casi dos años después de surtir su trámite reglamentario, fue remitido para sanción presidencial. Presidencia lo devolvió objetando por razones de inconstitucionalidad únicamente el numeral 3 del artículo 6° sobre el principio de corresponsabilidad que establecía en cabeza del Estado la obligación de reparar a las víctimas y restablecer sus derechos. Esta objeción

se encuentra enmarcada en una posición del gobierno actual que se ha negado sistemáticamente a aceptar su responsabilidad de reparación a víctimas de violencia sociopolítica. El Congreso de la República acogió las objeciones de presidencia, excluyó lo solicitado, y expidió la ley 1257 de 2008 “Por la cual se dictan normas de sensibilización, prevención y sanción de formas de violencia y discriminación contra las mujeres, se reforman los Códigos Penal, de Procedimiento Penal, la Ley 294 de 1996 y se dictan otras disposiciones”.

2. LOS ACTORES Y ACTORAS Y EL PAPEL DE LA COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO EN EL PROCESO

Durante el proceso de formulación, trámite y aprobación de la ley sobre no violencias contra las mujeres, se presentó una conjunción afortunada de actoras que generalmente nos encontramos en lugares diversos, hablamos lenguajes diferentes y contamos con escasas posibilidades de intercambio.

El trabajo de conjunto de la bancada de mujeres, su apertura a la participación de organizaciones sociales y de mujeres, la voluntad política expresada y su compromiso con la temática fue fundamental para la aprobación de la ley en el Congreso de la República. Respecto de los congresistas varones también fue posible contar con importantes aliados así como con detractores que fueron “neutralizados” por las mujeres de la bancada que integraban sus mismos partidos. El hecho político generado por todas las mujeres congresistas actuando en conjunto se sobrepuso a las posiciones personales de los congresistas de manera que es posible analizar la aprobación del proyecto a partir de una especie de voto de confianza depositado por los congresistas en la bancada de mujeres lo que imprimió una dinámica sui géneris a las discusiones técnicas que en términos generales pasaron a un segundo plano.

No obstante, tanto para las mujeres congresistas como para quienes participamos en el proceso, el hecho de que una bancada agrupara a mujeres de partidos tan diversos como los partidos de gobierno y de oposición, mujeres liberales en sus convicciones y representantes de grupos cristianos, dio lugar a tensiones difíciles, las cuales fueron resueltas a través de una regla de juego que significó generalmente pérdidas para quienes queríamos posicionar, a través de la ley, la autonomía de las mujeres como trasfondo del logro de una vida libre de violencias. En este sentido varias cuestiones que no lograron consenso debieron ser excluidas de plano de la discusión. Tal fue el caso de la pretensión de que la ley incluyera expresamente como un derecho de las mujeres víctimas de violación la posibilidad de interrupción voluntaria del embarazo.

De otro lado resultó especialmente problemático para las organizaciones sociales el hecho de que varias de las congresistas integrantes de la bancada se encontraban cuestionadas por tener nexos con grupos paramilitares y que durante el proceso fueron vinculadas a investigaciones por parte de la rama judicial por este hecho. Dos de ellas en efecto aceptaron su vinculación con grupos paramilitares, fueron condenadas y hoy se encuentran cumpliendo sus penas.

En cuanto al papel de la cooperación para el desarrollo, se presentó respecto de esta experiencia una coincidencia afortunada en el sentido de que de manera reciente se había constituido en el país la Mesa Interagencial de Género, espacio de confluencia de las entidades del sistema de Naciones Unidas con interés específico en la temática, junto con la representación de agencias de cooperación de diversos países entre ellos Suecia, Canadá y de manera especial para este proceso España. El hecho de que la cooperación

internacional en el país se encuentre actuando de manera conjunta y coordinada otorgó a este espacio una gran capacidad de actuación en términos de racionalidad de sus apoyos técnicos y económicos a las diversas actorías. Esto permitió a la cooperación jugar un importante papel de “bisagra”, que aportó de manera fundamental al éxito del proceso. La Mesa Interagencial estuvo acompañando de manera sistemática y permanente el proceso de la Mesa por la ley, y de igual manera brindó apoyo técnico y acompañamiento a la bancada de mujeres del Congreso, actuación no exenta de dificultades por la interlocución en espacios tan complejos como el Congreso

Mediante el apoyo técnico a la Bancada de Mujeres del Congreso, la cooperación brindó a este equipo de mujeres herramientas técnicas que permitieron unificar lenguajes a través del posicionamiento del marco internacional de garantía y protección de los derechos humanos de las mujeres así como del apoyo a procesos autónomos de difusión del proyecto de ley por parte de las congresistas en las diversas regiones.

Es necesario destacar el permanente acompañamiento y apoyo al proceso por parte de organizaciones de países como España y Suecia entre otros, sumado al decisivo compromiso de organizaciones del Sistema de Naciones Unidas tales como la Oficina de la Alta Comisionada para los Derechos Humanos en el país, UNIFEM, El Fondo de Poblaciones de las Naciones Unidas –UNFPA-, la Organización Internacional de Migraciones –OIM- y las demás organizaciones de Naciones Unidas con intereses en la temática, agrupadas en la Mesa Interagencial.

El proceso de formulación y trámite de la ley dejó como experiencia varios elementos que es necesario destacar como potenciadores de procesos de exigibilidad, participación y construcción de ciudadanía:

La apertura por parte de la bancada de mujeres –desde la formulación misma de la ley– a la participación directa de organizaciones de la sociedad civil, exigió una gran responsabilidad en términos de conocimiento de la situación y de la decantación previa de las propuestas a poner sobre la mesa. No obstante el saldo positivo en avances legales en la temática de no violencias contra las mujeres, sigue siendo un interrogante grande para las organizaciones de mujeres el hecho de legitimar como interlocutor válido a un Congreso de la República absolutamente cuestionado, pues se encontraba y se encuentra actualmente sub iúdice en razón de que aproximadamente el 35% de sus integrantes hombres y mujeres tienen vinculaciones con grupos narcoparamilitares. Hoy, después de las elecciones realizadas el mes pasado este porcentaje se conserva y tiende a aumentar.

De otro lado, en cuanto al contenido mismo de la ley, tal vez el logro más valioso consistió en el posicionamiento normativo interno de la violencia contra las mujeres como una violación de derechos humanos y como un problema social, y no como el ejercicio abusivo de una prerrogativa masculina. El reto ahora es pasar del papel a la vida real.

A un año de expedición de la ley su cumplimiento es mínimo, su conocimiento por la opinión pública y aun por las y los servidores públicos encargados de su aplicación es escaso, y las entidades responsables no han realizado las adecuaciones requeridas por la ley, ni destinado los recursos presupuestales para el efecto.

Nos encontramos ahora ante un escenario ya no de simple formulación donde elementos de contexto, que en la anterior etapa incidieron de manera esporádica o coyuntural, adquieren ahora un peso definitivo. Nos encontramos ante una paulatina y sostenida precarización de los servicios estatales en medio de la persistencia del conflicto

armado con la militarización, paramilitarización, mercenarización y narcomilitarización, fenómenos acompañados por la impunidad como telón de fondo. Adicionalmente, la persistencia de la discriminación contra las mujeres en el imaginario colectivo se constituye en un gran obstáculo para el avance real y efectivo en prevención, protección y atención al derecho a una vida libre de violencias contra las mujeres, en sanción para los victimarios, y reparación y garantía de no repetición para las víctimas.

Si bien la cooperación para el desarrollo continúa apoyando el proceso de manera sostenida y persistente, su papel se hace más complejo en tanto hay un cambio de actores de parte del Estado, pues corresponde ahora al ejecutivo en sus diversos niveles y a la administración de justicia dar operatividad práctica a la ley, proceso que no termina de “despegar”. A modo de ejemplo, la ley prevé la constitución de un comité de seguimiento a su implementación con participación de las organizaciones de mujeres pero este no se ha conformado pese a múltiples solicitudes.

En este nuevo escenario, la cooperación con enfoque de derechos humanos requiere un papel más activo en términos no solo de financiación y apoyo técnico, sino de exigencia de rendición de cuentas, que no se limite a examinar la correspondencia entre el gasto de recursos y las actividades realizadas. Se trata simplemente de que las entidades responsables cumplan con una ley de la República de manera que se avance efectivamente en la garantía del derecho a una vida libre de violencias en el país.



CONCLUSIONES DE LAS II JORNADAS INTERNACIONALES

RED ENDERCHOS

1. INTRODUCCIÓN

Desde el año 2008, en el que se realizaron las I Jornadas Internacionales de Trabajo, hasta ahora, como fruto del continuo diálogo entre la teoría y la práctica, hemos avanzado en la construcción del EBDH en la cooperación para el desarrollo. En las I Jornadas surgieron muchos retos, y en estas II Jornadas, muchos más, pero también se ha dado respuesta a alguno de los primeros retos planteados.

En estas II Jornadas celebradas en 2010 reflexionamos sobre la teoría y la práctica de la construcción de ciudadanía y de voluntad política en la cooperación para el desarrollo, como formas concretas de hacer operativo el EBDH.

Las conclusiones que presentamos a continuación sintetizan los debates y el trabajo colectivo realizado por todas las personas que han participado durante tres intensos días en este espacio.

2. PUNTO DE PARTIDA

El EBDH en la cooperación internacional para el desarrollo interpreta y actúa sobre la realidad desde los derechos humanos. Entendemos que los derechos humanos son un conjunto de valores, principios y normas relacionados con la dignidad de las personas, que nos permiten orientar nuestro comportamiento en sociedad.

Teniendo en cuenta que un desarrollo basado en los derechos humanos tiene como principal objetivo su pleno ejercicio, incorporar el EBDH en la práctica de la cooperación para el desarrollo implica apoyar y promover procesos de construcción de ciudadanía y de construcción de voluntad política trabajándolos de forma conjunta. No podemos hablar de construcción de ciudadanía sin la construcción de voluntad política y no podemos hablar de construcción de voluntad política sin hablar de construcción de ciudadanía.

3. LA CONSTRUCCIÓN DE CIUDADANÍA.

El concepto de ciudadanía ha ido cambiando según el contexto histórico, siendo muchas las definiciones que podemos encontrar de este concepto desde una visión política, social, sociológica, filosófica, e incluso teológica. Pero todas ellas parten de la idea de que la ciudadanía es una forma de interpretar y entender las relaciones sociales basadas en derechos y deberes. A través de la ciudadanía se establecen unas relaciones sociales que asignan derechos, obligaciones y responsabilidades a los distintos actores sociales.

Un ciudadano o ciudadana es una persona que posee autonomía y asume un rol social protagónico; es portador de derechos que están garantizados por el Estado; pertenece a una comunidad política; y tiene valores en relación con su comunidad tales como la





responsabilidad, el respeto, la solidaridad.

La ciudadanía se ejerce y manifiesta en el espacio público y en el espacio privado, y tiene repercusiones en ambas esferas. Si las relaciones establecidas en el ámbito público son desiguales y discriminatorias, esto mismo ocurrirá en el espacio privado de la familia, y viceversa.

La construcción de ciudadanía es un proceso que pasa por que las personas se sientan titulares de derechos, se sientan con capacidad para ejercer sus derechos y los ejerzan.

Ejercer nuestros derechos es participar, exigir política y jurídicamente el cumplimiento de nuestros derechos.

La participación implica tomar decisiones, que tienen que estar, en primer lugar, vinculadas a la vida cotidiana, construyendo nuestra cotidianidad y participando en la construcción de nuestras propias historias individuales y colectivas. Desde esta experiencia primera se hace posible una participación ciudadana, es decir el desarrollo de la capacidad de integrarnos en la vida de una comunidad, de una ciudad, de un país o del mundo global.

No hay participación sin ciudadanía, pero tampoco ciudadanía sin participación. La participación es, entonces, una meta y un camino. Si asumimos que los derechos se conquistan y que son el producto de luchas históricas que no han terminado hoy en día, la conquista de los derechos debe sostenerse en la participación.

La exigibilidad constituye el eje central del EBDH puesto que lo que hace que un derecho humano sea considerado como tal, desde la perspectiva jurídica, es el poder que genera en sus titulares para reclamar del Estado el cumplimiento de determinadas obligaciones.

La exigibilidad tiene un componente jurídico que permite a las personas titulares de derechos exigir jurídicamente que el estado cumpla con sus obligaciones. Además, la exigibilidad es un proceso social y político que abarca la participación activa de toda la ciudadanía y de la sociedad civil como una condición sustancial del ejercicio de su ciudadanía.

4. LA CONSTRUCCIÓN DE VOLUNTAD POLÍTICA

La voluntad política es el compromiso sostenido, por parte de los responsables políticos y del funcionariado, de invertir los recursos necesarios para dar respuesta a las demandas de la ciudadanía.

La construcción de voluntad política es un proceso que pasa por conseguir buena disposición, compromiso, liderazgo, capacidad de respuesta de nuestros gobernantes y la legitimidad de las políticas públicas.

La rendición de cuentas, y la transparencia como parte de la rendición de cuentas, son formas de construir voluntad política. A la vez, también es necesario construir una voluntad política para conseguir una rendición de cuentas y una transparencia.

La rendición de cuentas es el acto democrático por el cual, de manera corresponsable, autoridades y ciudadanía dialogan acerca de la gestión gubernamental, a partir de los compromisos adquiridos y de una misma información, para establecer los avances y las



dificultades a superar.

La transparencia implica no sólo el acceso a la información sobre el ejercicio de la gestión pública, sino también sobre sus instituciones y procesos de gobernanza. La transparencia refuerza la responsabilidad de los estados y aumenta la eficiencia en la formulación de políticas y en el gasto público.

5. CÓMO INCORPORAMOS ESTOS CONCEPTOS EN LA COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO

Todo esto, visto desde la cooperación para el desarrollo, nos lleva a plantearnos que:

- › La cooperación para el desarrollo debe jugar un papel de canalizador o bisagra entre la ciudadanía y las instituciones públicas, apoyando la creación de espacios de diálogo y concertación, en los que trabajen de forma conjunta.
- › El EBDH plantea una reorientación de las relaciones existentes entre los distintos actores que formamos parte de la cooperación para el desarrollo y de la forma en que nos asociamos. Se hace patente la necesidad de una mayor coordinación y definición del rol que juega cada uno, con el fin de complementarnos, ya que no en todos los casos las ONGD desde el terreno pueden denunciar las violaciones de derechos humanos, cuando ello puede suponer una posible expulsión o poner en peligro la vida de las personas que están trabajando allí.
- › Es necesario incorporar líneas de trabajo que hasta ahora se han tenido poco en cuenta, como son:
 - › Apoyar procesos de exigibilidad política a través de la denuncia de las violaciones de derechos humanos, de la movilización social y de la incidencia política;
 - › Acompañar procesos de exigibilidad jurídica, apoyando demandas jurídicas frente a violaciones de derechos humanos y capacitando a las personas para que lleven a juicio sus demandas.
 - › Apoyar procesos de autorreconocimiento de las personas como sujetos de derechos y fortalecer sus capacidades para que puedan ejercerlos.
 - › Apoyar procesos de fortalecimiento de las instituciones gubernamentales para que puedan cumplir con sus obligaciones.
 - › Potenciar una ciudadanía transformadora a través de una educación para el desarrollo y una educación en derechos humanos.
- › Los actores de la cooperación para el desarrollo deben asumir un papel protagonista e incidir en las políticas de cooperación para el desarrollo en España para promover/realizar una política de cooperación con enfoque de derechos humanos, coherente con otras políticas, y exigir rendición de cuentas y transparencia. Todos los actores que formamos parte del sistema de cooperación debemos incorporarla. Los actores del Sur también deben incorporarse como principales actores de la rendición de cuentas y deben avanzar hacia una verdadera rendición de cuentas mutua superando el carácter técnico y financiero e incorporando la perspectiva de la ACC social y política.
- › Es preciso trabajar realmente en Red para coordinar, cooperar y no competir, orquestando nuestras acciones y nuestros distintos papeles, y compartiendo información para poder formular propuestas integrales como propone el EBDH, incorporando los principios de indivisibilidad e interdependencia de los derechos



humanos para ofrecer respuestas integrales.

- › Se necesita crear grupos interdisciplinarios con personas del área de la educación, la psicología, la antropología, la justicia, etc, que puedan abarcar los distintos aspectos y dimensiones del EBDH, permitiendo un análisis de la realidad y un diseño de propuestas más integral.

6. CUÁLES SON LOS RETOS QUE AFRONTAMOS

- › Incorporar el EBDH en los distintos contextos en que trabajamos, teniendo en cuenta la complejidad de cada uno de ellos. Analizar cómo podemos adaptar y trabajar los distintos componentes del EBDH en contextos donde es difícil hablar de derechos humanos, donde la institucionalidad pública es muy débil y no es referente para la ciudadanía, donde los conceptos del tiempo, los procesos y la vida son muy diversos.
- › Incorporar los principios de indivisibilidad e interdependencia de los derechos humanos en las intervenciones de cooperación para el desarrollo.
- › Empezar la traducción intercultural de los derechos humanos.
- › Traducir, para el mundo de la cooperación para el desarrollo, el lenguaje jurídico propio del derecho, y transmitir el lenguaje de los derechos humanos a las comunidades y personas, para hacerles posible su apropiación.
- › Integrar y relacionar procesos y resultados. La construcción de ciudadanía y la construcción de voluntad política son procesos, en los que deben marcarse resultados, para poder ver esos procesos de forma constructiva.
- › Afrontar los retos derivados de las propias dinámicas del sistema de la cooperación. El EBDH no es complejo, mas la complejidad viene dada por los ritmos y tiempos que marca la cooperación, por los recursos con los que se cuenta y la información de la que disponemos. Son obstáculos surgidos en el propio sistema de cooperación y es preciso superarlos.
- › Crear sistemas de información sobre la situación de los derechos humanos, legitimados por todos los actores. Los actuales sistemas de información sobre los derechos humanos son confusos por la falta estandarización de indicadores, la escasa objetividad y credibilidad de las fuentes de información, la baja calidad de esta, la falta de modelos y la escasa legitimidad de la información producida.



BREVE RESEÑA PROFESIONAL DE LOS PONENTES

AGUILERA, JUAN SALVADOR

Licenciado en Ciencias Políticas por la Universidad de los Andes, Colombia. Experto Universitario en gestión de ONG, Universidad Complutense de Madrid. Máster en Acción Solidaria Internacional de Europa, Universidad Carlos III de Madrid.

Voluntario con la ONG “Movimiento por la Paz, el Desarme y la Libertad” en Bosnia Herzegovina en 1995. Monitor de la ONG “Movimiento por la Paz, el Desarme y la Libertad” en Croacia y Albania. Experto en gestión de proyectos, Programa Andino de Democracia y Derechos Humanos. Comisión Europea, Oficial de cooperación técnica. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Colombia. Actualmente Asistente Especial del Coordinador Residente de Naciones Unidas. PNUD. Guatemala.

ARNÁEZ, INMACULADA

Es actualmente responsable de la cooperación al desarrollo en temáticas de Justicia y Derechos Humanos en la OTC de la AECID en Colombia, donde realiza además funciones de enlace con el PNUD y otros OOII. Especialista en mecanismos de justicia transicional, trabajó desde diferentes ámbitos en la reforma judicial de Bosnia-Herzegovina, especialmente la del Ministerio Fiscal y el Consejo General del Poder Judicial y Fiscal. Trabajó también varios años en el Departamento de Derechos Humanos de la OSCE, principalmente en temas de Estado de Derecho y Derecho a la Propiedad. Es licenciada en Derecho, con especializaciones en Derechos Humanos (Lund, Suecia) y Relaciones Internacionales (Universidad Complutense, Madrid).

BONI, ALEJANDRA

Doctora en Derecho por la Universidad de Valencia y profesora Titular del Departamento de Proyectos de Ingeniería de la Universidad Politécnica de Valencia (UPV). Es directora del Máster en Políticas y Procesos de Desarrollo de la UPV y coordinadora del Grupo de Estudios en Desarrollo de la misma Universidad. Ha sido profesora invitada en el Institute of Development Studies de Sussex (UK), en el Institute of Social Studies de la Haya (Holanda) y actualmente es Special Lecturer de la Universidad de Nottingham (UK). También ha participado como docente invitada en diversas universidades de América Latina y de España. Sus temas principales de investigación son la educación para el desarrollo en la universidad, el desarrollo humano y el enfoque de capacidades aplicado a la educación y a la planificación, el enfoque basado en derechos en la cooperación, y las migraciones y el desarrollo.

BONDÍA, DAVID

Profesor titular de Derecho internacional público y Relaciones internacionales en la Universidad de Barcelona. Docente sobre el mecanismo de garantía establecido por





el Convenio Europeo de Derechos Humanos en diversas Universidades españolas y en la de Montpellier I, y sobre la protección internacional de los derechos humanos en una decena de universidades extranjeras en Europa y América Latina. Entre sus principales líneas de investigación se encuentra la protección internacional de los derechos humanos, la jurisdicción penal internacional, el régimen jurídico de los actos unilaterales de los Estados y las sanciones internacionales. Sobre estos temas y otros relacionados ha publicado más de 20 trabajos en los últimos años.

Es miembro fundador del Réseau Méditerranéen de Formation et de Recherche en Droits de l'Homme, y Director del Institut de Drets Humans de Catalunya. Forma parte del Patronato de la Fundació Solidaritat UB. Ha participado en diversas misiones de juristas en los Territorios Palestinos Ocupados y en Israel.

CASCANTE, KATTYA

Licenciada en Ciencias Políticas y Sociología, especialidad en Relaciones Internacionales, por la Universidad Complutense de Madrid y la Universidad de Newcastle Upon Tyne (UK). Magíster Universitario en Cooperación Internacional (Programa de Formación de Postgrado en Cooperación Internacional para el Desarrollo (IUDC/UCM, AECID y CEDEAL). Consultora de evaluación de proyectos de desarrollo y ayuda humanitaria. Ha dedicado 15 años a la gestión de proyectos de desarrollo en ONGD españolas y anglosajonas en países de América Latina, Centroamérica y África. Actualmente es la responsable del Área de Cooperación al Desarrollo en el Observatorio de Política Exterior de la Fundación Alternativas.

INTERED, FUNDACIÓN

InteRed es una ONG de Desarrollo, creada en 1992 y promovida por la Institución Teresiana, que trabaja en educación, con enfoque de Género y Derechos Humanos, para luchar contra la pobreza, las desigualdades y la exclusión.

Nuestra finalidad es colaborar en la transformación de la realidad socioeconómica actual generadora de injusticias, mediante procesos educativos.



Trabajamos por el reconocimiento del derecho universal a una educación de calidad entendida desde el desarrollo integral de la persona y el aprendizaje de capacidades a lo largo de toda la vida en población infantil y adulta.

Integrada por hombres y mujeres, jóvenes y adultos, InteRed, tiene presencia, a través de delegaciones y comités, en 12 comunidades autónomas, 28 ciudades españolas y 5 delegaciones en el extranjero.

Cuenta con el apoyo de voluntariado, socios, socias, donantes y entidades públicas y privadas que cooperan y contribuyen con InteRed en el desarrollo humano de las personas, respetando la dignidad, identidad y cultura de cada pueblo.





ISI ARGONAUTA

Empresa consultora especializada en Derechos Humanos y cooperación para el desarrollo (Madrid). Ha desarrollado diversas investigaciones sobre la incorporación práctica del enfoque basado en derechos humanos en la cooperación para el desarrollo, así como en la identificación y formulación de proyectos de cooperación con EBDH. Desarrolla actividades en el ámbito de los derechos humanos, de asistencia técnica y promoción. El equipo director de la consultora está conformado por: Carmen Borja, Paloma García y Richard Hidalgo.

MONGE, JUAN CARLOS

Abogado costarricense. Ha realizado estudios de humanidades en la Universidad de Costa Rica; de derecho en la Universidad Autónoma de Centroamérica; de leyes, diplomacia y asuntos globales en The Fletcher School de Tufts University, Massachusetts (EE UU).

Designado Representante interino de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Guatemala en octubre de 2009. Desde el año 2006 fue Representante Adjunto en la misma Oficina. Desde 1994 ha desempeñado varias funciones con la Organización de Naciones Unidas, en áreas campos de asuntos políticos, derechos humanos y fortalecimiento de la democracia. Ha sido Coordinador del Área de Observación, Coordinador de la Oficina Sub-regional en Cali y Oficial de Derechos Humanos en la Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

MUJICA, ROSA MARÍA

Licenciada en Educación, Filosofía, Psicología y Ciencias Sociales, es actualmente miembro del Consejo Directivo del Instituto Peruano de Educación en Derechos Humanos y la Paz (IPEDEHP). Ha publicado numerosos libros y documentos sobre los derechos humanos, la educación y de género.


El IPEDEHP es una asociación educativa sin fines de lucro que desde 1985 viene trabajando en la promoción, difusión y desarrollo de una educación en derechos humanos y democracia, su labor se encuentra orientada a contribuir a la construcción de una cultura de paz con equidad y justicia en el Perú. Su misión es promover el desarrollo de actitudes y capacidades para el ejercicio de prácticas ciudadanas y políticas públicas favorables a la consolidación de la democracia y a la vigencia de los derechos humanos.

ORTIZ, JUAN SEBASTIÁN

Licenciado en Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales por la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá (Colombia), Magíster en Gestión Pública y Diplomado de Estudios Avanzados (Doctorando) en Gobierno, Administración y Políticas Públicas por la Universidad Complutense de Madrid.

Es experto en el análisis de temas referidos a la gobernanza democrática, la cooperación





internacional para el desarrollo y las migraciones internacionales. Ha sido investigador, asesor y colaborador de instituciones como la Cámara de Comercio de Bogotá, el Instituto Nacional de Salud de Colombia, el Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación de la Universidad Complutense de Madrid (IUDC-UCM) y el PNUD. Desde 2006 está vinculado a la FIIAPP desempeñando funciones como asistente de investigación y asesor en políticas de cooperación internacional para el desarrollo en el Programa de Liderazgo Público, técnico de análisis estratégico para América Latina en el Gabinete del Director y, más recientemente, responsable del equipo del Programa de Liderazgo Público.

RAMÍREZ, CLAUDIA CECILIA

Abogada especializada en Derecho Público y en Derechos Humanos, Consultora en derechos humanos con énfasis en derechos de las mujeres. Desde el 2005 forma parte de la Corporación Sisma Mujer de la que actualmente es asesora general.

La Corporación Sisma - Mujer es una organización no gubernamental de carácter feminista, dedicada a la defensa de los derechos humanos de las mujeres. Su misión consiste en aportar a la consolidación del movimiento de mujeres como actor político para la defensa de los derechos de las mujeres y la transformación de su posición en la sociedad.

Su visión es contribuir al posicionamiento de las mujeres como interlocutoras válidas ante el Estado y la sociedad, incorporando sus intereses y demandas en la definición de las agendas públicas integrales y sectoriales de desarrollo local, regional y nacional. Lograr la equidad entre los sexos y el pleno ejercicio de los derechos humanos de las mujeres, e incidir en la participación de las mujeres en instancias y escenarios de toma de decisión.

TEIJO, CARLOS

Es Profesor de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales en la Universidad de Santiago de Compostela (USC), Doctor en Ciencias Políticas (Estudios Internacionales) y en Derecho. Premio Extraordinario de Doctorado (2003) de la Facultad de Derecho de la USC.

Imparte docencia en la Facultad de Derecho de la USC. Es miembro del equipo docente del Máster Interuniversitario de Gestión de la Cooperación Internacional y de las ONG de esta Universidad. Forma parte del equipo docente de postgrado y máster sobre cooperación al desarrollo en la Universidad de Granada, en la Universidad del País Vasco y en el IUDC/UCM. Ha presentado ponencias y comunicaciones en una decena de congresos de ámbito nacional e internacional. Ha sido experto independiente del Consejo Gallego de Cooperación al Desarrollo entre 2005 y 2009.



Entidades representadas en las II Jornadas Internacionales de debate sobre el Enfoque Basado en Derechos Humanos para la cooperación Internacional:

100Ojos Producción Audiovisual.

Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID).

Asociación Pro Derechos Humanos de España (APDHE).

Corporación SISMA Mujer Colombia.

Dinamia.

Fundación Alternativas.

Instituto Promoción Estudios Sociales (IPES-ELKARTEA).

Iniciativas de Cooperación Internacional para el Desarrollo (ICID).

Ingeniería Sin Fronteras (ISF).

Institut de Drets Humans de Catalunya (IDHC).

Instituto Peruano de Educación en Derechos Humanos (IPEDEHP).

Instituto Universitario de Cooperación y Desarrollo. (IUDC-UCM)

InteRed.

ISI Argonauta.

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Guatemala.

Oficina Técnica de Cooperación en Colombia (AECID).

Coordinación Residente en Guatemala del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Universidad Politécnica de Valencia (UPV).

Universidad de Santiago de Compostela (USC).



financiado por:



El contenido de esta publicación es responsabilidad exclusiva de la Red EnDerechos y no refleja necesariamente la opinión de la AECID