
LA INVESTIGACIÓN SOBRE DEMOCRACIA Y DERECHOS HUMANOS*

JUNCAL GILSANZ BLANCO**

Aproximación a la democracia y los derechos humanos en la cooperación para el desarrollo

La relación entre derechos humanos y desarrollo es probablemente una de las cuestiones que mayores debates políticos y conceptuales ha generado en los últimos años. Si a ello añadimos un elemento más, la democracia, la ecuación se complica. Pese a la lógica de su vinculación, fundamentada en textos internacionales, los tres términos han mantenido una relación constante, pero supeditada a las características del momento.

La agenda de la cooperación para el desarrollo ha evolucionado en las últimas décadas, según los paradigmas dominantes en cada momento y el énfasis otorgado a una u otra dimensión del desarrollo. Así, por ejemplo, en sus inicios, en la década de los 50, la cooperación se centraba básicamente en la reconstrucción post-bélica y en las grandes infraestructuras, con un peso importante de las ingenierías como disciplina y de la asistencia técnica como instrumento. Pese al carácter asistencialista, es una década marcada por la aprobación de la *Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH)*¹, texto que supone, por un lado la consumación de una idea que viene fraguándose desde hace más de treinta siglos²; y por otro, el documento de referencia sobre el que debe conformarse la actuación de todos los países miembros en materia

*. Este artículo presenta algunos de los avances conseguidos en la línea de investigación sobre Democracia, derechos humanos y desarrollo del IUDC-UCM, dirigida por José Ángel Sotillo Lorenzo y coordinada por Enara Echart Muñoz, en la que han participado diversos investigadores. Los resultados aquí resumidos son fruto, por tanto, del trabajo de este equipo de investigación.

** Investigadora de la línea de Democracia y derechos humanos del IUDC-UCM.

1. Aprobada en Asamblea de Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948.

2. Encontramos el referente más remoto a lo que hoy conocemos como DDHH, en la Edad Antigua con el Código de Hammurabi, rey babilónico del siglo XVII a.C. En este "compendio" tallado en piedra se "redactan" los derechos y deberes del hombre, anteponiendo el "texto jurídico" incluso por encima del poder del rey.

de derechos humanos. Por primera vez, existe una verdadera universalización de los derechos humanos, tanto desde el punto de vista del sujeto, como de su concreción y garantía. La Declaración aglutina, en sólo 30 artículos, los derechos fundamentales que giran en torno a la dignidad de la persona, y señala que la responsabilidad de los Estados pasa, no sólo por respetarlos, sino por protegerlos y hacerlos efectivos, destinando todos los recursos que para ello fueran necesarios.

Aún con ello, la década de los 60 tomará el crecimiento económico como base del desarrollo, dejando el protagonismo en los 70 a la cobertura de necesidades básicas, que tratan de satisfacerse con inversiones sectoriales a través de la planificación. Dentro de este contexto, en 1965 las Naciones Unidas crean su programa para el desarrollo, el PNUD en sus siglas españolas, con el objetivo de proveer a los Estados de los recursos necesarios para promover el desarrollo. Sin embargo, pese a esta clara intención, su constitución, como vemos, no viene acompañada de una definición de desarrollo.

Se firman en esta misma época los dos pactos internacionales sobre derechos humanos (el *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PDCP)* y el *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PDESC)*), que permiten convertir los principios de la DUDH en preceptos. Durante dos décadas las Naciones Unidas trabajaron en la configuración y contenido de ambos pactos internacionales, hasta que lograron su aprobación en 1966. Aún así, fue necesaria una década más para que entraran en vigor. En 1976 se llegó al mínimo de adhesiones necesarias para ello. El obstáculo principal era que ambos pactos, una vez ratificados por los Estados, entraban a formar parte de su ordenamiento interno y, por tanto, eran de obligatorio cumplimiento, algo complicado teniendo en cuenta la naturaleza de los mismos.

En 1968 se celebró en Teherán (Irán) la *Primera Conferencia Internacional de Derechos Humanos* de Naciones Unidas para "... examinar los progresos logrados en los veinte años transcurridos desde la aprobación de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y preparar un programa para el futuro". Pese a los reconocidos avances en la materia, con la aprobación de importantes mecanismos de protección, se insta a la comunidad internacional a reafirmar su compromiso en la protección y promoción de los derechos humanos. Durante la Conferencia se relaciona el progreso en la aplicación de los derechos humanos con la necesidad de un desarrollo económico y social. Los obstáculos principales tienen que ver con la violación del derecho de igualdad, manifestada sobre todo en la discriminación racial. El año 1968, además, fue declarado por Naciones Unidas *Año Internacional de los Derechos Humanos*. El planeta vive un año convulso: la resistencia al apartheid se intensifica, se

acelera la independencia de las colonias africanas, etc. Incluso la vieja Europa, dividida por la Guerra Fría, sufre varias revueltas sociales (Primavera de Praga, Mayo del 68...).

La Asamblea General de Naciones Unidas aprueba posteriormente, en diciembre de 1969, la *Declaración sobre el Progreso y el Desarrollo en lo Social*, reconociendo la "... urgente necesidad de reducir y eventualmente eliminar la disparidad entre el nivel de vida existente en los países más avanzados económicamente y el que impera en los países en desarrollo y que, a ese efecto, los Estados Miembros deben tener la responsabilidad de aplicar políticas internas y externas destinadas a promover el desarrollo social en todo el mundo y, en particular, asistir a los países en desarrollo a acelerar su crecimiento económico". El amplio despliegue de objetivos y mecanismos establecidos en la Declaración para el logro pleno del desarrollo social coinciden en un contenido economicista, a saber, la creación de indicadores tales como el crecimiento económico o el comercio internacional. La conciencia internacional de la desigualdad existente enfoca la cooperación para el desarrollo a la cobertura de las necesidades básicas.

En los años 80, el peso central de la agenda de cooperación recaerá en los aspectos macroeconómicos, con la puesta en marcha de los planes de ajuste estructural, centrados en la liberalización, la privatización y la desregulación, como recetas principales para un desarrollo basado en el mercado, sin interferencias del Estado. Las consecuencias nefastas de estos ajustes macroeconómicos, por ejemplo en el ámbito social, unidas a la debilidad del Estado mínimo por el que abogaban, que no podía responder a las demandas sociales que se generaron, obligaron a reconsiderar la importancia de las cuestiones políticas, introduciendo en la agenda de la cooperación los temas de reforma política y desarrollo institucional como base de los procesos de desarrollo.

Así, es en la década de los 90 cuando se superan los enfoques economicistas y se comienza a hablar de la importancia de la democracia y la gobernanza en los procesos de desarrollo. Esto se refleja en los discursos y en las agendas de trabajo de los diversos actores del sistema de cooperación para el desarrollo, como muestra, por ejemplo, el lanzamiento de los informes de desarrollo humano del PNUD, en los que afirma: "El concepto de desarrollo humano, presentado en el primero de estos informes en 1990, estableció que el objetivo básico del desarrollo humano es ampliar las oportunidades de los individuos para hacer que el desarrollo sea más democrático y participativo. Una de ellas es el acceso al ingreso y al empleo, a la educación y a la salud, y a un entorno físico limpio y seguro. A cada individuo debe dársele también la oportunidad de participar a fondo en las decisiones comunitarias y de disfrutar de la libertad humana, económica y política" (PNUD, 1991: 17).

Se adopta entonces un enfoque multidisciplinar, que entiende el desarrollo como un proceso multidimensional que ha de tener en cuenta numerosos factores (económicos, políticos, sociales, así como cuestiones medioambientales, de género, etc) y que persigue, como principal objetivo, la lucha contra la pobreza. Es el paradigma del desarrollo humano sostenible. El desarrollo humano se entiende como un proceso de las personas, por las personas y para las personas, y por lo tanto se trata de un proceso intrínsecamente democrático: “Si desarrollo humano, como una y otra vez han dicho los informes del PNUD, es ‘el aumento de las opciones para que las personas puedan mejorar su vida’, diría yo que democracia es desarrollo humano en la esfera de lo público, es aumentar las opciones de carácter colectivo que inciden sobre la calidad de nuestras vidas. Y así, el aserto de Amartya Sen, ‘desarrollo humano es el proceso de expansión de las libertades reales que goza un pueblo’, viene en efecto a ser una definición de la democracia” (PNUD, 2004).

Pata importante en este proceso de consolidación del término “desarrollo”, fue el grupo de trabajo sobre el Derechos al Desarrollo, constituido por la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas en 1981, cuyo principal cometido era, precisamente, estudiar el contenido y alcance del concepto de desarrollo para la elaboración de medidas que permitieran su plena realización. Conformado en el seno del Consejo Económico y Social (ECOSOC) y aunque en gran medida mantenía la hegemonía de las teorías de desarrollo con carácter económico, el trabajo de este grupo permite la aprobación, en 1986, de la *Declaración del Derecho al Desarrollo*. Corresponde a ésta el logro del, si no consenso real, sí al menos acuerdo formal sobre la definición de desarrollo. Establece la declaración en su preámbulo que “...el desarrollo es un proceso global económico, social, cultural y político, que tiende al mejoramiento constante del bienestar de toda la población y de todos los individuos sobre la base de su participación activa, libre y significativa en el desarrollo y en la distribución justa de los beneficios que de él se derivan”.

El Informe de Desarrollo Humano del PNUD, de 1993, se centrará precisamente en los protagonistas de este proceso, tratando la participación popular en los diversos ámbitos que conforman los procesos de desarrollo, entendiendo que ésta es la base para la distribución equitativa de los beneficios del desarrollo. La importancia de la participación ciudadana para lograr el desarrollo, así como para mejorar la calidad de la democracia, se convertirá, en los años siguientes, en una constante en los discursos de las organizaciones internacionales, lo que les llevará, por un lado, a abrir vías de consulta y participación a los actores de la sociedad civil, involucrándolos en los procesos de decisión en el ámbito del desarrollo (a través de la participación en las conferencias mundiales de Naciones Unidas o en los consejos consultivos de diversas

organizaciones internacionales), y por otro, a trabajar en el fortalecimiento de la sociedad civil en los países en desarrollo, al considerarla un actor clave en los procesos de afianzamiento democrático.

Uno de esos procesos es la *II Conferencia Internacional sobre Derechos Humanos* de Naciones Unidas, celebrada en Viena en 1993, donde se aprueba la *Declaración y el Programa de Acción de Viena*, que la propia Organización define como “plan para fortalecer la aplicación de los derechos humanos” y se destaca, de nuevo, en su punto octavo, la interdependencia de los conceptos de democracia, desarrollo y derechos humanos, asumiendo que el desarrollo propicia el disfrute de los mismos, pero que la ausencia del mismo no debe ser excusa de su menoscabo. Se habla además de un desarrollo sostenible para las generaciones venideras.

En el año 2000 el PNUD publica su informe sobre desarrollo humano dedicado a los “*Derechos Humanos y Desarrollo Humano*”, analizando a lo largo de los seis capítulos la vinculación de ambos términos, que comienza con el propósito común de “velar por la libertad, el bienestar y la dignidad de todos en todas partes”. Ambos, derechos humanos y desarrollo son entendidos como procesos que otorgan las capacidades a los individuos para reclamar y proteger, y como fin, para el logro de una vida digna. Así, son términos que deben reforzarse mutuamente en el proceso y el fin. Insiste el informe en que los derechos humanos dan “...legitimidad moral y el principio de justicia social a los objetivos del desarrollo humano”. En definitiva, el desarrollo, desde entonces y hasta la actualidad, se encuentra intrínsecamente ligado a la democracia y los derechos humanos, que a su vez se asientan en la participación ciudadana.

El Informe de Desarrollo Humano de 2002, *Profundizar la democracia en un mundo fragmentado*, en palabras del entonces Administrador del PNUD, “trata ante todo de la idea de que la política es tan importante para el éxito del desarrollo como la economía. La reducción sostenible de la pobreza requiere que haya un crecimiento equitativo, pero también requiere que los pobres tengan poder político. La mejor manera de conseguirlo de manera coherente con los objetivos del desarrollo humano es erigir formas firmes y profundas de gobernabilidad democrática en todos los niveles de la sociedad” (PNUD, 2002). Analiza para ello las esferas que deben trabajarse para profundizar la democracia, tanto en la esfera nacional como mundial, y estableciendo las interconexiones entre ésta y el desarrollo.

Amartya Sen sostiene que la democracia, si cuenta con la participación y el control de ciudadanos informados, así como con el respeto de los derechos y

libertades individuales, tiene mayor capacidad no sólo económica, sino también de enfrentar las crisis alimentarias y otros desastres económicos y sociales. Este autor distingue diferentes tipos de libertades complementarias que han de asegurarse en democracia: las libertades políticas, los servicios económicos, las oportunidades sociales, la transparencia y la seguridad. La democracia cuenta con tres niveles en los que han de incrementarse esas libertades, contribuyendo con ello al desarrollo: como valor intrínseco (ya que por sí misma asegura la libertad general a través de la política y el ejercicio de derechos políticos y civiles), como valor instrumental (en la medida en que las libertades políticas se convierten en instrumento para trasladar a los gobiernos las necesidades sociales) y como valor constructivo (en la medida en que la existencia de deliberación pública y abierta permite la construcción de las demandas y necesidades sociales a las que han de dar respuesta los políticos, definiendo así la agenda política).

Posteriormente, el informe del PNUD sobre la *Democracia en América Latina* de 2004, señala la importancia de profundizar la democracia haciendo partícipes a los ciudadanos: “La democracia no sólo es un valor en sí mismo sino un medio necesario para el desarrollo. Para el PNUD, la gobernabilidad democrática es un elemento central del desarrollo humano, porque a través de la política, y no sólo de la economía, es posible generar condiciones más equitativas y aumentar las opciones de las personas. (...) En este sentido, la democracia es el marco propicio para abrir espacios de participación política y social, en especial para quienes más sufren: los pobres y las minorías étnicas y culturales”. Implica por tanto “una ciudadanía integral, esto es, el pleno reconocimiento de la ciudadanía política, la ciudadanía civil y la ciudadanía social” (PNUD, 2004, pp. 23-24).

El informe del PNUD advierte de que para el desarrollo humano es imprescindible una gobernabilidad *democrática*, basada en el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales, en la participación ciudadana, en el control ciudadano de la toma de decisiones, en la igualdad de género y la no discriminación, en la sostenibilidad medioambiental, y en que las políticas públicas tengan como objetivo el incremento de las oportunidades de las personas.

La promoción de la democracia necesariamente ha de entenderse desde una perspectiva mucho más amplia que no se limite a las cuestiones procedimentales o formales, sino que también haga una apuesta decidida por la generación de modelos de intervención pública, que sobre la base de las sinergias entre el Estado y la sociedad civil, den una respuesta permanente y de calidad a las necesidades y demandas de la ciudadanía. Ello implica un planteamiento

y una práctica en términos de gobernanza, es decir la cooperación para la potenciación de esquemas institucionales (formales e informales) que promuevan un desarrollo humano 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.

En 2005, Naciones Unidas celebra en Nueva York una Cumbre Mundial con continuas referencias a la situación internacional, insistiendo a lo largo de todo el texto de su Documento final en reafirmar su respeto a los derechos humanos, el desarrollo, la paz y la seguridad, conceptos vinculados y que se refuerzan entre ellos (punto 9 del apartado de valores y principios³). Reitera en su punto 16 la intención común de “crear un mundo más pacífico, próspero y democrático y adoptar medidas concretas para seguir encontrando modos de aplicar los resultados de la Cumbre del Milenio y de otras grandes conferencias y cumbres de las Naciones Unidas a fin de aportar soluciones multilaterales a los problemas de las cuatro esferas siguientes: Desarrollo, Paz y seguridad colectiva, Derechos humanos e imperio de la ley, y Fortalecimiento de las Naciones Unidas”. Estos cuatro puntos son desarrollados de manera más amplia a lo largo del texto. En el apartado referente a los derechos humanos se reconoce la necesidad de dedicar más recursos, sobre todo económicos, a reforzar los mecanismos de protección de los derechos humanos. La medida más importante e inmediata fue la creación, en el seno de esa cumbre, del *Consejo de Derechos Humanos*. Entre las funciones del Consejo se encuentran la elaboración de recomendaciones ante situaciones de infracción grave de derechos humanos y la incorporación real de los mismos en la actividad general de Naciones Unidas.

Actualmente, los nuevos contenidos de ambos conceptos —democracia y derechos humanos— permiten la convergencia, no sólo teórica, sino también práctica. Libertad, igualdad, capacidad, son propósitos comunes que vienen reforzados por el esfuerzo común. Coincide esto con un periodo de revisión del sistema internacional de cooperación, donde se discute la razón del aumento de las desigualdades. *La Declaración del Milenio* o *la Declaración de París* son ejemplos del examen al que se ven sometidos los instrumentos de la cooperación para el desarrollo. Ya no basta con aumentar la ayuda, sino que debe ser eficaz, logrando no sólo un desarrollo humano, sino también sostenible.

3. “Documento final de la Cumbre Mundial 2005”, disponible en español en: <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/487/63/PDF/N0548763.pdf?OpenElement>

Esta tendencia es crucial para la cooperación para el desarrollo, en la medida en que determina un cambio de paradigma, una perspectiva distinta a la hora de entender el desarrollo. De una perspectiva que considera el desarrollo como una necesidad, y por tanto, el objetivo del desarrollo debe ser satisfacer de manera voluntarista estas necesidades (la cooperación como donación para satisfacer necesidades), se pasa a una visión del desarrollo como derecho, y por tanto, el objetivo del desarrollo pasa a ser la obligación de garantizar, proteger y hacer cumplir los derechos de las personas. La incorporación de los derechos humanos en la cooperación para el desarrollo debería tener que ver con la idea de justicia. El desarrollo es un derecho humano y, como tal, es exigible. Su cumplimiento por tanto es obligado. Sin embargo, y pese a los logros obtenidos, la cooperación para el desarrollo sigue teniendo un claro componente asistencial, relacionándose, más que con la justicia, con la caridad.

Además, los acontecimientos internacionales sucedidos durante esta primera década del siglo XXI dificultan la adopción de este nuevo enfoque de la cooperación para el desarrollo. Atentados, invasiones, guerras y crisis detienen los logros y avances de los últimos años. En las relaciones internacionales vuelve a dominar el concepto clásico de seguridad, centrado en la defensa militar de la soberanía, la independencia y la territorialidad del Estado, frente a posibles agresiones externas; dejando de lado la idea de seguridad humana como opción propicia para el proceso del desarrollo humano.

En el programa de acción surgido de la revisión de Accra, donde se realizó el Tercer Foro de Alto Nivel en septiembre de 2008, sí se comienza señalando que “Debemos lograr mucho más si pretendemos que todos los países cumplan con los objetivos de desarrollo del milenio (ODM). La asistencia no es más que una parte en el panorama general del desarrollo. La democracia, el crecimiento económico, el progreso social y el cuidado del medio ambiente son los principales factores que impulsan el desarrollo en todos los países. El abordaje de las desigualdades en términos de ingreso y de oportunidades que existen dentro de cada país y entre distintos Estados es fundamental para el progreso internacional. La igualdad de género, el respeto por los derechos humanos y la sostenibilidad ambiental son esenciales para lograr un efecto duradero sobre las vidas y el potencial de mujeres, hombres y niños pobres. Es vital que todas nuestras políticas aborden estos temas de manera más sistemática y coherente”. Asimismo, a lo largo del programa se insiste en la necesidad de enfoques participativos e incluso en el trabajo de la cooperación para el desarrollo. Serán otros actores del sistema de cooperación quienes centren su trabajo en estas cuestiones.

Por ejemplo, la Asamblea General de Naciones Unidas proclamó en 2008 el 15 de septiembre como el Día Internacional de la Democracia, señalando que

ese día “ofrece una oportunidad para examinar el estado de la democracia en el mundo. La democracia es tanto un proceso como un objetivo y sólo con la plena participación y el apoyo de la comunidad internacional, los órganos de gobierno nacionales, la sociedad civil y los individuos, puede convertirse en una realidad el ideal de la democracia para ser disfrutado por todos, en todas partes”⁴. Pero más allá de actos cargados de simbolismo, los avances son lentos.

Así, pese a que todos los actores del sistema internacional de cooperación para el desarrollo se han hecho eco de la vinculación entre la democracia, los derechos humanos y el desarrollo, y han comenzado a trabajar en ese sentido, si nos atenemos a los documentos que guían la actuación en cooperación para el desarrollo, no tratan este tema más que tangencialmente, dando a entender que, a pesar de existir un consenso doctrinal en torno a la importancia que tienen la democracia y los derechos humanos para el desarrollo, en la práctica el trabajo está más dirigido a otras cuestiones, quedando limitado, en su mayoría, a la cobertura de las necesidades básicas, y en menor medida al campo del buen gobierno y la participación de la sociedad civil.

El Enfoque Basado en Derechos Humanos

Este carácter asistencialista de las intervenciones de cooperación, basadas en necesidades y no en derechos, viene justificado por la comunidad internacional por la ausencia de un mecanismo formal que permita la incorporación real de los derechos humanos en la cooperación para el desarrollo. Las conferencias de Naciones Unidas se presentaban como importantes declaraciones de intenciones sin la asunción de compromisos concretos. El objetivo estaba claro —el logro de un desarrollo humano sostenible—, pero no existían instrumentos para hacerlo eficaz.

Frente a esta situación, desde Naciones Unidas, en el marco de la reforma de la organización, se asume la nueva idea de fomentar un Enfoque Basado en Derechos Humanos (EBDH), enfoque que permitiría por fin situar en el centro de la agenda de desarrollo a los derechos humanos a través de procesos democráticos.

El EBDH consiste en un marco conceptual y metodológico, basado normativamente en estándares internacionales de derechos humanos, y operativamente dirigido a promover, proteger y hacer efectivos estos derechos (VV.AA., 2008). Es decir, pretende, mediante la integración de la normativa

4. <http://www.un.org/spanish/events/democracyday/2008/>

internacional de los derechos humanos en las políticas y directrices de la cooperación para el desarrollo, promover el cumplimiento y disfrute de estos derechos.

Así, el primer logro del EBDH es el de dotar a las acciones de cooperación para el desarrollo de un fundamento jurídico sólido, los derechos humanos, que, desde el ordenamiento internacional, justifican las intervenciones. En este sentido, puede plantearse el problema de la injerencia, abriendo de nuevo el debate sobre si la protección de los derechos humanos debe superar las barreras del ordenamiento interno. No hay un consenso en la respuesta, si bien es verdad que el fundamento jurídico que ofrecen los derechos humanos permite asumir el desarrollo como una obligación de los Estados.

Volviendo al EBDH, los derechos humanos suponen el proceso y el fin, pues se trata de utilizarlos como instrumento principal para su promoción y realización. Más allá de servir como fundamento para las intervenciones, los derechos humanos deben ser entendidos, en primera instancia, como derechos inherentes a todos los seres humanos e inalienables. Una vez aceptada la idea de que el pleno desarrollo viene con el pleno disfrute de los derechos humanos, debemos comenzar a trabajar con estos mismos derechos. Por eso, implica un cambio de orientación, de tal forma que la persona deja de ser un sujeto con unas necesidades que tienen que ser cubiertas y pasa a ser un sujeto de derechos, con poder jurídico y social de exigir al Estado ciertos comportamientos y acciones.

Esta sea quizás la más importante característica del EBDH, la identificación de tres tipos de sujetos: titulares de derechos, titulares de obligaciones y titulares de responsabilidades. Los titulares de derechos son, en principio, todos los seres humanos, como exige el carácter de universalidad de los derechos humanos. Los titulares de obligaciones son las instituciones del Estado y la comunidad internacional, puesto que de ellos es el deber de proteger, respetar y hacer cumplir los derechos humanos. Por último, son identificados como titulares de responsabilidades cualquier grupo de actores sociales involucrados de manera más concreta en el cumplimiento del derecho o derechos humanos tratados en cada caso particular.

Recoge así la idea expuesta a lo largo de los documentos estudiados anteriormente, de que es competencia de todos —gobierno, sociedad e individuos— el cumplimiento de los derechos humanos. Pero además, capacita a los ciudadanos para actuar, al declararlos explícitamente como titulares de derechos. Conlleva, por tanto, la transparencia y rendición de cuentas por

parte de unos, y el empoderamiento por parte de otros. La labor comienza por la efectiva intervención de todos los grupos en la formulación de políticas públicas y planes de desarrollo, lo que asegura una visión completa y holística del asunto. Es decir, el EBDH implica, además, la participación directa de las personas en las decisiones relativas a su propio desarrollo, lo que supone, a su vez, una mayor vinculación de los derechos y el desarrollo con la democracia. Convierte a las personas en responsables —aunque no únicas— de su futuro.

Según Naciones Unidas, son elementos del EBDH:

1. La vinculación con los derechos humanos, puesto que utilizan los mismos para su propio logro.
2. La rendición de cuentas, entendida como la obligación de los Estados de informar y actuar con transparencia en todas sus acciones, pero además, como la responsabilidad de los ciudadanos para exigir dicha transparencia.
3. Empoderamiento, al capacitar a los titulares de derechos para ser responsables de su propio desarrollo.
4. Participación de los titulares de derechos en los procesos para la promoción y defensa de sus derechos.
5. No discriminación, puesto que todos los seres humanos, es decir, todos los titulares de derechos son iguales ante los mismos.
6. Atención a los grupos más vulnerables, sin menoscabo del anterior elemento, pero siendo conscientes de la especial atención que merecen ciertos grupos.

Estos elementos son un atisbo de las dimensiones y opciones del EBDH, entre cuyas cualidades cabe destacar la capacidad para superar la inoperancia de la transversalización de los derechos humanos hacia la triple obligación de los Estados. El EBDH, como dice su definición, es un marco conceptual y metodológico que utiliza los estándares de derechos humanos para su realización. Define por tanto una herramienta de acción integral dirigida al logro de objetivos más concretos en el día a día de los derechos humanos.

Pese a la visión integradora del EBDH, desde su primera propuesta (a finales de los 90), los esfuerzos han sido más por comprender cómo llevar la teoría a la práctica, por lo que la implementación del enfoque no es plena. Son múltiples los organismos internacionales y agencias financiadoras, entre ellas la AECID, que proclaman el EBDH como nuevo paradigma de trabajo. Ahora sólo queda comprobar los resultados del trabajo.

La necesaria adecuación entre el discurso y la práctica y el gran reto de la coherencia

La vinculación entre democracia, con especial énfasis en la participación ciudadana, y los derechos humanos, son elementos clave de una política de desarrollo coherente e integral. Pese a todo, el espacio entre la teoría y la práctica sigue siendo todavía excesivo, relegándose los textos en muchas ocasiones a simples declaraciones de intenciones, y careciendo de una coherente puesta en práctica.

Al analizar el marco doctrinal que establece el vínculo entre la democracia, los derechos humanos y el desarrollo, quedó patente la importancia otorgada a estas cuestiones en los documentos de referencia de los diversos organismos internacionales involucrados en la cooperación internacional para el desarrollo, con especial referencia a los Informes del PNUD. El propio Plan Director 2009-2012 de la cooperación española se hace eco de este vínculo al apostar por un enfoque de desarrollo humano basado en la centralidad de las personas en los procesos de desarrollo, así como en el derecho al desarrollo, adoptando así el EBDH en su política de cooperación.

Sin embargo, al analizar las políticas y programas de las instituciones internacionales en el campo de la democracia y los derechos humanos se ve que en la práctica el énfasis es puesto en los aspectos más formales de la democracia, muchas veces limitándose a cuestiones de buen gobierno, frente a aquellas dimensiones más cualitativas y participativas que podrían configurar una verdadera democracia de ciudadanos. Así, por ejemplo, incluso el trabajo del PNUD, pese a las indicaciones de los Informes de Desarrollo Humano de no considerar la democracia desde los aspectos meramente formales de la gobernabilidad, hace especial hincapié en el fortalecimiento institucional, dejando de lado dimensiones más cualitativas. El enfoque formalista, no obstante, es aún más patente en los programas del Banco Mundial, centrados en el buen gobierno y la lucha contra la corrupción, acercándose más a la acepción inglesa de “gobernabilidad”, y midiendo ésta de forma extremadamente cuantitativa.

También la Unión Europea presenta un trabajo en el marco de la gobernanza centrado en aspectos de fortalecimiento institucional (gobierno, parlamento, sistema judicial y administración pública), y con un gran peso de la asistencia electoral, aunque es cierto que complementados con iniciativas específicas en materia de democracia y derechos humanos en las que se resalta la importancia de contar con los ciudadanos. No obstante, este enfoque más cualitativo se enfrenta a su vez a problemas de coherencia si se tiene en cuenta el doble rasero que la Unión

Europea utiliza a la hora de aplicar determinados instrumentos de defensa de la democracia y los derechos humanos, como la cláusula democrática.

Y esto nos lleva a un tema central en la cooperación para el desarrollo: la necesidad de una mayor coherencia entre las diversas acciones que pueden incidir en el desarrollo, la democracia y los derechos humanos, principio repetido en todos los documentos de referencia y sin embargo incumplido en la mayoría de las prácticas.

Desde la *Declaración de París*⁵ se insiste en la eficacia de una ayuda basada en la armonización, coordinación y responsabilidad mutua, es decir, en una coherencia entendida como conexión lógica y congruente. Desde entonces, la formulación y reformulación de políticas públicas centradas en los “nuevos” paradigmas y retos comunes es constante. *Gobernanza democrática y derechos humanos* parecen convertirse en protagonistas consentidos de las políticas de desarrollo, recogién dose como transversales en todos sus objetivos y estrategias.

Sin embargo, y pese a los posibles avances, la coherencia pierde nitidez en el proceso, coherencia que debe valorarse en un triple aspecto. Por un lado, debemos avanzar y parece avanzarse hacia una coherencia en el discurso, integrando las políticas de desarrollo y cooperación como una más dentro de los ejes de actuación de los Estados, debiendo buscar una relación congruente y coordinada con el resto de acciones. De nada sirve un definido y estudiado Plan Director, si las leyes de comercio exterior son incompatibles con sus propuestas, si la política exterior se condiciona a geoestrategias económicas o si la ayuda de los países donantes queda supeditada a condiciones en torno a la hegemonía de los Estados.

Además, debe existir coherencia interna entre las políticas de desarrollo, tanto desde la individualidad de los Estados como en cualquier sistema de integración. Las políticas de desarrollo no pueden convertirse en un *cajón de sastre* donde todo cabe bajo el argumento de lograr un desarrollo humano sostenible. El nuevo Plan Director para el periodo 2009-2012 propone cinco retos generales que se resumen en las cinco “C”: calidad, coordinación, coherencia, cantidad y comunicación. Todas están ligadas en torno a la misma idea, a saber, establecer una *comunicación* entre los diferentes agentes que permita una *coordinación* en aras de una política de desarrollo más *coherente* que repercuta en la *calidad* y *cantidad* de la misma. Sin embargo, de nada sirve esta planificación si no se tiene como meta principal establecer una coherencia entre las acciones programadas y los objetivos planteados.

5. Aprobada por el Foro de alto nivel de París sobre la eficacia de la ayuda, en marzo de 2005.

Por último, la coherencia debe pasar del discurso a la práctica. Debemos avanzar desde la coherencia de la intención, positiva y positivada, a la coherencia de la acción, promoviendo espacios reales de actuación que permitan la plena realización de unas políticas adecuadas con el discurso.

Si bien es cierta la existencia y buena disposición de instrumentos relativos a la democracia y los derechos humanos, también debemos admitir la decidida inoperatividad y la falta de aplicación de los mismos. La transversalización se convierte en un arma mortal para la implementación de las políticas públicas y las buenas ideas se pierden en el camino pasando del propósito al despropósito. La amplitud del ámbito dificulta una mirada más cercana al verdadero trasfondo de la democracia y los derechos humanos, impidiendo la formulación de acciones efectivas y contextualizadas que permitan una auténtica realización de los términos y sus contenidos.

Por todo ello es necesario avanzar en la definición de nuevos mecanismos dirigidos a reforzar los ya existentes, que parecen ser insuficientes; diseñar nuevos modelos de actuación que impliquen una coherencia e integración de actores e instrumentos; y consensuar una serie de instrumentos vinculantes para con los Estados. En resumen, establecer unos compromisos coherentes, reales, alcanzables y, sobre todo, obligados.

El trabajo en democracia y Derechos humanos desde el IUDC-UCM

Desde el IUDC-UCM creemos que la contribución más importante de un Instituto Universitario dedicado a la Cooperación para el Desarrollo es la investigación y la formación. La importancia de estos ámbitos de trabajo ha sido reconocida por el III Plan Director de la Cooperación Española: “Para ejercer adecuadamente una política de desarrollo en un sector determinado, son necesarias tres condiciones internas: (i) una investigación para el desarrollo que sustente la toma de decisiones y la elaboración de posicionamientos adecuados; (ii) una opinión pública sensible e informada en cada sector de forma particular; y (iii) una coordinación efectiva entre las Administraciones Públicas y entre los actores que interactúan en cada ámbito para una acción coherente”. El IUDC se ha comprometido desde sus inicios con esos ámbitos estratégicos señalados ahora en el III Plan Director, y desarrolla diversas actividades de sensibilización (por ejemplo en torno a los Objetivos de Desarrollo del Milenio, con proyectos conjuntos con la Fundación IPADE), pero sobre todo de formación, de investigación y de difusión.

En el ámbito concreto de la democracia y los derechos humanos, el IUDC-UCM constituyó hace varios años una línea de trabajo específica, desde donde se han desarrollado diversas actividades, cuyo objetivo es la promoción de la democracia y los derechos humanos como eje transversales para el desarrollo humano sostenible:

- **Formación:** el IUDC, consciente de la escasa oferta formativa en materia de democracia, derechos humanos y desarrollo dentro de la universidad, ha incorporado estas temáticas en sus cursos de formación, y en concreto en su Magíster en Cooperación Internacional para el Desarrollo, con la celebración de seminarios sobre “Bienes Públicos Globales: la gobernanza global a debate” (organizado conjuntamente con la Universidad del País Vasco en mayo de 2008) y sobre “Derechos Humanos” (se han celebrado tres seminarios desde 2007, coincidiendo con el aniversario de la DUDH). En 2010, se unieron ambos seminarios para la realización de uno sólo bajo el título “Bienes públicos globales: los derechos humanos”, donde se pretendió analizar la relación entre los BPG, los derechos humanos y el desarrollo. Además, hemos participado en las tres ediciones del curso sobre Derechos humanos y Derecho Internacional Humanitario dirigido por Cruz Roja Comunidad de Madrid; así como en el Plan de Formación de la AECID, dirigido a su personal laboral, donde se han presentado dos propuestas: un Curso sobre Derechos Humanos en la Cooperación para el Desarrollo y una Conferencia sobre Derechos Humanos y diversidad cultural. También se ha elaborado el material docente sobre “Gobernanza y democracia en la cooperación para el desarrollo” para el Experto universitario en planificación y gestión de proyectos de cooperación para el desarrollo organizado por la OEI, la UNED y CIDEAL.
- **Investigación:** el IUDC ha participado en las investigaciones “Fortalecimiento de la cooperación para el desarrollo: guía para la incorporación del Enfoque Basado en Derechos Humanos”, financiada por la III Convocatoria UCM para proyectos de cooperación para el desarrollo, y que buscaba la validación, por parte de diversos actores de la cooperación, de una guía metodológica para la incorporación del Enfoque Basado en Derechos Humanos en programas y proyectos de cooperación para el desarrollo; y “Hacia un cambio en las políticas de cooperación: Marco teórico para la puesta en práctica del enfoque basado en derechos humanos”, financiada en 2008 por la Red Universitaria de Investigación sobre Cooperación para el Desarrollo del Ayuntamiento de Madrid para la elaboración de varios materiales didácticos dedicados a la definición del marco teórico necesario para trabajar con un Enfoque Basado en Derechos Humanos. En 2009, la

Red Universitaria de Investigación sobre Cooperación para el Desarrollo del Ayuntamiento de Madrid, aprobó el proyecto “Derechos Humanos de los Migrantes en tránsito”, proyecto de investigación que el IUDC-UCM está desarrollando junto al Instituto Universitario de Estudios sobre Migraciones de la Universidad Pontificia de Comillas y el Instituto de Estudios Jurídicos Internacionales de la Universidad Rey Juan Carlos.

- **Asistencia técnica:** el IUDC-UCM, consciente de la importancia de la elaboración de instrumentos adecuados y coherentes con las características de la lucha contra la pobreza, ha participado en varias consultorías a entidades públicas, con el objetivo de facilitar la incorporación de la democracia y los derechos humanos en las políticas públicas. Destacan, en 2006, el informe realizado para la Comisión de Derechos Humanos del Parlamento Europeo sobre el diálogo político en materia de derechos humanos entre la Unión Europea y América Central, que contó con una serie de recomendaciones que fueron asumidas en la elaboración del *Instrumento Europeo para la democracia y los derechos humanos*; y en 2008, la investigación sobre “La integración de la democracia y los derechos humanos en las políticas de cooperación para el desarrollo”, elaborada para la DG POLDE.
- **Difusión:** se realiza principalmente a través de sus publicaciones, entre las que se encuentran libros sobre diversas temáticas vinculadas con el desarrollo, manuales de consulta, y la *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, que dedicó sus números 18 y 23 a “Democracia y Desarrollo” y “Derechos Humanos y Desarrollo”, respectivamente. Además, el IUDC participa como socio fundador en la Red Enderechos, que une a diversos actores de la cooperación para la difusión del Enfoque basado en Derechos Humanos (www.redenderechos.org).

Estos ámbitos de trabajo están ocupando un lugar cada vez más central en las agendas de trabajo de los diversos actores de la cooperación para el desarrollo, que comienzan a demandar asistencia para su correcta inclusión en sus políticas de cooperación. Esta creciente demanda ha llevado al equipo del IUDC encargado de la investigación en esta línea a cruzar resultados con otras de las líneas desarrolladas en el mismo instituto y en otros centros, con el objetivo de crear sinergias que ofrezcan espacios de colaboración fructíferos. Por ello, creemos conveniente seguir trabajando en cuestiones prácticas, que permitan a los interesados contar con herramientas para incorporar estas cuestiones en su trabajo, en concreto en lo relacionado con las dos sublíneas de investigación que se ha planteado.

Bibliografía

- ABRAMOVICH, V. (2006): “Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo”. Revista de la CEPAL 88, abril.
- ANGULO SÁNCHEZ, N. (2005): *El Derecho Humano al Desarrollo frente a la mundialización del Estado*, Ed. IEPALA.
- ASOCIACIÓN PRO DERECHOS HUMANOS DE ESPAÑA (APDHE): *30 años de derechos humanos en España: balance en el año 2007*. Icaria, Barcelona, 2008.
- CAD/OCDE (2007): “DAC Action-Oriented Policy Paper on Human Rights and Development”.
- DE LAIGLESIA, J. P. (2006): “Desarrollo y democracia en la cooperación española”, en *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, nº 18, Verano. IUDC-UCM, pp. 9-18.
- FERRAJOLI, L.: *Derechos y garantías. La ley del más débil*. Ed. Trotta, Madrid, 1999
- KOIMAN J. (2004): Gobernar en Gobernanza. En: *Revista Instituciones y Desarrollo*, No. 16, año 2004. Documento disponible en Internet: <http://www.iigov.org/id/index.drt?edi=13451>
- MONEDERO, J. (2003): “La trampa de la gobernanza. Nuevas formas de participación política”. En: *Ya es hora de Cumplir: propuestas para erradicar la pobreza antes del 2015*. Documento de la Plataforma 2015 y más. Madrid
- O'BRIEN, R.; GOETZ, A. M.; SCHOLTE, J. A.; WILLIAMS, M. (2000): *Contesting Global Governance. Multilateral Economic Institutions and Global Social Movements*, Cambridge: Cambridge University Press.
- OACDH (2006): *Preguntas frecuentes sobre el enfoque de derechos en la cooperación para el desarrollo*. Nueva York y Ginebra.
- ORTIZ, J. (2007): *Gobernanza democrática y nuevos liderazgos públicos*. Madrid, FIIAPP, Mimeo.
- PETERS, B. G. (2000): “Governance and Comparative Politics”. En: Pierre J. (ed.) (2000): *Debating Governance, Authority, Steering, and Democracy*. Oxford University Press, New York.
- PIERRE, J. (2000): “Understanding Governance”. En: Pierre J. (ed.) (2000): *Debating Governance, Authority, Steering, and Democracy*. Oxford University Press, New York.
- PNUD (1990): Informe sobre Desarrollo Humano: *Definición y Medición del Desarrollo Humano*.
- PNUD (1991): Informe de Desarrollo Humano.
- PNUD (2002): Informe sobre Desarrollo Humano 2002: *Profundizar la democracia en un mundo fragmentado*, Ediciones Mundi-Prensa, Barcelona. Disponible en <http://hdr.undp.org/en/reports/>

- PNUD (2004): *La democracia en América Latina: Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, Nueva York, 2004. Disponible en <http://democracia.undp.org>
- TRUYOL Y SERRA, A. (2000): *Los Derechos Humanos: declaraciones y convenios internacionales*. Ed. Tecnos, Madrid.
- VV.AA. (2008): *Guía para la incorporación del Enfoque basado en Derechos Humanos en el ciclo de gestión de los proyectos de cooperación para el desarrollo*. Investigación de ISI Argonautas/IUDC-UCM/Pontificia Universidad Javeriana (pendiente de publicación).