

# IDS Resumen de Políticas

En asociación con el Centro de Investigación para el Desarrollo sobre Ciudadanía, Participación y Responsabilidad

## El levantamiento de los derechos

Enfoques del desarrollo internacional basados en los derechos

**Cada vez más, las agencias internacionales de desarrollo emplean un lenguaje basado en los derechos. ¿Pero cómo pueden las políticas y prácticas de esas agencias apoyar los esfuerzos de las personas por convertir sus derechos en realidad?**

### Enfoques basados en los derechos

Estos enfoques han evolucionado a partir del encuentro de diversas corrientes de pensamiento y práctica. Una de ellas se basa en el marco jurídico internacional de derechos humanos, un conjunto de convenciones y acuerdos de las Naciones Unidas. Los países ratificantes deben informar a los comités de la ONU sobre su actuación con respecto a ese derecho. Algunos comités de la ONU permiten que la sociedad civil presente otro informe cuando no está conforme con la actuación del gobierno.

Otra corriente ha surgido principalmente de una mirada de luchas y debates sociales, culturales y políticos que tienen lugar tanto en el Norte como en el Sur. El proceso de "legalización" es sólo uno de los aspectos. Los enfoques basados en los derechos se inspiran en movimientos autónomos como el de las mujeres, los sin tierra y los pueblos indígenas, que a menudo incluyen demandas de participación en las decisiones que afectan sus vidas.

Una tercera tendencia, identificada por los expertos en ciencias políticas, hace hincapié en una evolución histórica del clientelismo hacia la ciudadanía. En realidad, la práctica de las agencias de desarrollo es una mezcla de todas estas corrientes. El predominio de una corriente sobre las demás depende de la estructura organizativa de la agencia y de su cultura institucional. El mismo significado e importancia de los enfoques basados en los derechos son a menudo objeto de disputas dentro de la agencia, cuyas declaraciones oficiales sobre políticas tienden a reflejar un acuerdo negociado entre los distintos puntos de vista. Quizás la práctica de la agencia sea un mejor indicador de cuál de las corrientes favorece.



### Algunos enfoques de las agencias internacionales

El Programa de la ONU para el Desarrollo (PNUD) busca alinear los valores básicos de la ONU con sus actividades operacionales, haciendo de los derechos humanos un vínculo crucial entre la gobernabilidad y la reducción de la pobreza. SIDA (agencia sueca para el desarrollo) y DFID (británica) son dos agencias bilaterales que se citan a menudo como las más avanzadas en materia de enfoques basados en los derechos. Ellas analizan las causas estructurales de la pobreza, centrándose en la discriminación, exclusión y desigualdad, y apoyando los procesos participativos.

### Temas centrales

Mientras que algunos creen que estos nuevos enfoques basados en los derechos tienen potencial para un cambio fundamental y positivo en las relaciones de las agencias internacionales de desarrollo con el gobierno y la sociedad civil en los países receptores de ayuda externa, otros no acaban de entender su relación con el logro de las metas de Desarrollo para el Milenio.

Algunos observadores creen que las agencias se han apropiado del lenguaje de los 'derechos' sin cambiar las convicciones subyacentes. Los enfoques basados en los derechos son un reto porque cuestionan la legitimidad de la acción, la práctica del poder y las vías de rendición de cuentas. Están aún por probarse las implicaciones (en toda su extensión) de un enfoque basado en los derechos.

## Los derechos están evolucionando

Hasta hace poco, los gobiernos donantes estaban principalmente interesados en promover una definición bastante estrecha de los derechos humanos relacionados con las libertades civiles y políticas como un aspecto de la buena gobernabilidad. Un enfoque basado en los derechos generalmente se entiende como algo más amplio, porque todos los derechos, incluidos los económicos, sociales y culturales, se consideran indivisibles, interrelacionados e interdependientes. Este enfoque refleja una comprensión holística de la naturaleza del bienestar. Si a un niño se le niega el derecho a recibir una educación de buena calidad, le será más difícil usar plenamente su derecho a participar en el proceso democrático como ciudadano informado. Un agricultor pobre, que no puede disfrutar de su derecho de igualdad ante la ley, está en peligro de perder su medio de subsistencia cuando algún vecino más poderoso se apodera de su tierra.

Algunos economistas están preocupados por un enfoque que permitiría a los ciudadanos reclamar al Estado el cumplimiento de sus derechos económicos y sociales. Ellos sostienen que esto pone en peligro la administración fiscal prudente. Pero todos los derechos cuestan dinero. Las libertades civiles y políticas, por ejemplo, requieren de una fuerza policial y un poder judicial. Decidir cuales derechos son los más importantes y cuales necesitan financiamiento prioritario con respecto a los recursos públicos se convierte en un debate político en el que todo ciudadano tiene derecho a participar. Desde este punto de vista, el derecho a la participación se puede considerar un punto de entrada para la realización de todos los demás derechos.

El derecho a participar es el derecho a reclamar otros derechos. Entender la participación como un derecho y no como un instrumento para aumentar la eficacia de la ayuda externa, ha sido uno de los cambios más importantes que se produjeron en la forma de pensar de las agencias en los últimos años. Este cambio significa pasar de un entendimiento técnico a un entendimiento político del desarrollo.

Reclamar y establecer derechos ha sido y sigue siendo un proceso político y la lista de derechos humanos internacionalmente reconocidos no es de ninguna manera inalterable. Los últimos 30 años han sido testigo del debate sobre la posible inclusión de nuevos 'derechos de solidaridad'. Entre estos derechos están el derecho al desarrollo, el derecho a la paz y a la seguridad y el derecho a un medio ambiente saludable. Los derechos de solidaridad contienen un concepto de ciudadanía global y los derechos y responsabilidades que van con eso.

**El Derecho al Desarrollo** es un derecho de solidaridad debatido. La Declaración de la ONU dice que 'Los Estados tienen el deber de adoptar, individual y colectivamente, medidas para formular políticas adecuadas de desarrollo internacional a fin de facilitar el pleno disfrute del derecho' y que 'es indispensable una cooperación internacional eficaz para proporcionar a esos países [en desarrollo] los medios y las facilidades adecuados para fomentar su desarrollo global'. A pesar de lo débil del lenguaje, muchos gobiernos de países en desarrollo ven el Derecho al Desarrollo como un potencial reclamo vinculante de alguna forma de justicia distributiva

global, incluidos reclamos de ayuda externa, alivio de la deuda y condiciones de intercambio justas, como por ejemplo, la eliminación de subsidios agrícolas en los países ricos. Los países de la OCDE se oponen a esta interpretación y el asunto sigue debatiéndose de manera estéril en el seno de las Naciones Unidas.

## Poder, política y reclamos

Un programa basado en los derechos para las agencias de desarrollo incluye responder a los movimientos populares y dirigentes locales que, en muchas partes del mundo, están adaptando y ampliando el marco de derechos como base para reclamar justicia social. La acción local contribuirá a dar forma a las futuras normas internacionales. Mientras tanto, las agencias se están volviendo más realistas en cuanto a las escalas de tiempo para el cambio fundamental que amplíe los derechos. Ese cambio ha sido a menudo confuso, esporádico, conflictivo e incierto. Algunas de las cuestiones que deben enfrentar las agencias son:

- **Derechos individuales vs. colectivos:** Las tradiciones de Europa y Norteamérica en materia de derechos humanos enfatizan la universalidad en lugar de lo local, y la autonomía individual frente a los valores de pertenencia y responsabilidad comunitarias. Estos últimos son más fuertes en algunas otras tradiciones culturales, por ejemplo, en muchas partes de Asia. Por lo tanto, los países de la OCDE cuestionan a algunos gobiernos de países en desarrollo que hacen hincapié en el papel del Estado en mantener el orden y que enfatizan el bienestar del colectivo, como por ejemplo, con la política de un solo hijo en China. La respuesta basada en los derechos de una agencia sería apoyar una mayor discusión en el país sobre los valores y prioridades de la sociedad, facilitando la inclusión de voces que podrían estar marginadas.

- **Beneficiarios, partes interesadas, clientes y ciudadanos:** Las agencias de desarrollo han cambiado de percibir a los receptores finales de su ayuda como beneficiarios, a verlos como partes interesadas o clientes. Por otro lado, un enfoque basado en los derechos considera a las personas como ciudadanos. Un ciudadano es alguien que tiene derechos y no alguien que recibe asistencia social o compra servicios. Las personas se convierten en agentes y sujetos, en lugar de objetos, de su propio desarrollo. No son las agencias las que tienen que decidir si las personas deben participar o no en las decisiones que afectan su vida y en qué medida deben participar. Este cambio de percepción pone de relieve los problemas de equilibrar múltiples vías de rendición de cuentas entre el Estado y el ciudadano, el donante y el receptor.

- **Derechos y responsabilidades:** Los derechos son inalienables. Los inmigrantes o refugiados tienen derechos al igual que los ciudadanos del país. No obstante, los derechos también suponen responsabilidades, tales como pagar impuestos. En las sociedades muy excluyentes, muchas personas pagan impuestos y sin embargo no se perciben como ciudadanos con derechos. Son clientes que dependen de extraer concesiones de los patrones más poderosos que dirigen el gobierno y controlan los recursos.

“ Decidir cuales derechos son los más importantes se convierte en un debate político en el que todo ciudadano tiene derecho a participar ”

● **Trabajar en ambos lados de la ecuación:**

Los programas de empoderamiento dirigidos a los pobres no cambiarán la relación si no se producen cambios equivalentes en el comportamiento de las instituciones públicas. Oxfam Perú, por ejemplo, considera que un enfoque basado en los derechos posee el potencial de proporcionar una nueva visión para el Perú, una visión centrada en el diálogo entre el Estado y los ciudadanos, en lugar del Estado que impone y los ciudadanos que se oponen. Este enfoque permite que los ciudadanos consideren su responsabilidad así como la responsabilidad del Estado.

Los derechos humanos se han considerado frecuentemente como una cuestión de derechos y responsabilidades del ciudadano con respecto al Estado, excluyendo el tema de las relaciones basadas en los derechos entre ciudadanos. Tradicionalmente, los asuntos como la violencia doméstica no han sido considerados como una preocupación del Estado. Hoy en día estamos comprendiendo que la ciudadanía social supone el respeto por los derechos de unos y otros. Otro tema nuevo y conflictivo es el de los derechos directos de los ciudadanos en relación con las responsabilidades de los actores globales, tales como, las compañías transnacionales cuya personalidad jurídica puede estar en otro país.

● **Derechos, necesidades y pobreza:** Hasta hace poco, la mayoría de las agencias de desarrollo pensaban que reducían la pobreza satisfaciendo ‘necesidades básicas’. Esto deriva de la economía utilitaria y busca alcanzar la mayor felicidad para el mayor número de personas. Se lo considera habitualmente como un enfoque asistencialista en el que otros toman decisiones sobre las necesidades de las personas. A diferencia de ello, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos ha emitido un proyecto de directrices para un enfoque de reducción de la pobreza basado en los derechos humanos: ‘El fundamento de la reducción de la pobreza ya no deriva únicamente del hecho de que los pobres tienen necesidades sino que también del hecho de que tienen derechos – derechos que dan origen a obligaciones legales de parte de los demás’. Según algunos críticos, este enfoque es demasiado legalista teniendo en cuenta que uno de los desafíos de los pobres es hacer que la ley los beneficie, en lugar de beneficiar a la élite. El enfoque tampoco considera perspectivas orientadas hacia los actores, según las cuales son las luchas reales, informadas por la percepción que tienen las personas de lo que es justo recibir, las que dan forma a los derechos.

● **Derechos en el terreno:** Tanto los enfoques basados en los derechos como en los medios de subsistencia sostenibles tratan de reclamos y derechos. En el caso de los enfoques de derechos, la tendencia ha sido partir de una posición normativa respecto de cuáles tendrían que ser los derechos de las personas, mientras que los enfoques de desarrollo sostenible analizan lo que está ocurriendo en el terreno y la presencia o ausencia de bienes o derechos. Ambos enfoques pueden llegar a ser bastante técnicos y ‘verticales’. Sin embargo, un enfoque orientado hacia los actores, desde el

punto de vista de los derechos o de los medios de vida sostenibles, reconoce la multiplicidad de los mecanismos institucionales formales e informales superpuestos, y algunas veces conflictivos, que las personas aprovechan y negocian a la hora de reclamar derechos (y hacer demandas) para conseguir recursos de subsistencia. En cualquiera de los enfoques, las agencias deben evitar caer en la trampa tecnocrática de centrarse en métodos, indicadores y marcos que ‘sanean’ o neutralizan los procesos políticos.

## **Enfoques basados en los derechos: implicaciones**

Prioridades de las agencias de desarrollo en sus relaciones con el gobierno y la sociedad civil de los países receptores de ayuda externa:

● **Ser explícitas sobre los principios** por referencia a un conjunto de valores internacionalmente acordado. Esto debería ofrecer perspectivas compartidas pero los derechos pueden parecer amenazadores o difíciles de manejar políticamente para los gobiernos de países donde existen profundas diferencias entre sectores de la sociedad respecto a cuestiones como los derechos reproductivos de la mujer. Además, los enfoques basados en los derechos pueden verse como una imposición occidental. Muchos países tienen ‘constituciones basadas en los derechos’ que reconocen los derechos económicos, sociales y culturales, así como los civiles y políticos de las personas, por ejemplo, India y Sudáfrica. Las agencias podrían tratar de estructurar su acción y lenguaje en función del programa nacional de derechos.

● Percibir a las personas de los países receptores como **ciudadanos asociados**, en lugar de beneficiarios sin voz. Esto tiene implicaciones importantes para las relaciones de las agencias con aquellos gobiernos receptores que sufren de un déficit democrático y que quizás no rindan cuentas a los ciudadanos pobres que son el objetivo de las acciones de los donantes. De ahí la creciente popularidad de los programas de ayuda destinados a fomentar la democracia y el buen gobierno. Para evitar que esto conduzca a acusaciones de interferir en los sistemas políticos y sociales de otros países, el personal de las agencias debe desarrollar habilidades de análisis político y de diplomacia. Como todos los países son miembros de las Naciones Unidas, las agencias de la ONU generalmente gozan de mayor legitimidad y credibilidad en materia de derechos humanos con los gobiernos receptores, que las agencias bilaterales o las ONG internacionales con base en el Norte.

● Analizar las relaciones de poder desiguales e identificar medios para cambiarlas. En Bangladesh, Ayuda en Acción analizó cómo las instituciones, tales como el gobierno local, utilizan el poder como un escalón para llegar a eliminar el mal gobierno y las injusticias institucionales que producen desigualdad e injusticia. La investigación realizada por IDS en Sudáfrica ha estudiado la compleja política de los actores y las instituciones en el terreno. Los derechos legales pueden ser inaplicables si el marco institucional local no favorece una reivindicación eficaz de derechos por parte de los pobres.

## Enfoques basados en los derechos: implicaciones (cont.)

- **Promover la igualdad**, la no discriminación y el abordaje de las barreras que impiden a los más excluidos reclamar sus derechos. Esto exige un análisis social y de género y preparación para respaldar la promoción activa por parte de la sociedad civil. En Bolivia, Sida y DFID financiaron una campaña de la sociedad civil dirigida por comunidades indígenas marginadas para disfrutar de su derecho a la identidad legal. La campaña destacó las dificultades que enfrentan los pobres para conseguir una cédula de identidad. Sin este documento se les niega el derecho de votar, asistir a la escuela secundaria, heredar propiedades, solicitar microcrédito y hasta casarse y ser enterrados legalmente.

- Trabajar con el gobierno y la sociedad civil para crear el **entorno propicio para que los ciudadanos** adquieran la voz y los conocimientos necesarios para mejorar su propia vida y hacer que el Estado reconozca su obligación de respetar, proteger y cumplir los derechos de la ciudadanía.

- Hacer hincapié en el **empoderamiento de los más pobres y de aquellos que nadie escucha**. La práctica basada en los derechos refuerza la capacidad de las agencias para apoyar a aquellos que luchan por la justicia social, reconociendo al mismo tiempo que es posible que los actores no definan su lucha con los mismos términos. El financiamiento internacional de organizaciones de movilización social, tales como Nijera Kori en Bangladesh, ayuda a las agencias a apreciar la compleja dinámica institucional y política de la reivindicación de derechos en el terreno. Las agencias también deben obrar responsablemente a la hora de apoyar a las personas sin poder a tomar el riesgo de comenzar una lucha de la que quizás no salgan victoriosas. En Vanuatu, las microempresarias que asistían a los

programas de capacitación de las agencias fueron agredidas físicamente por los hombres del pueblo.

- **Explotar el potencial de los sistemas jurídicos** para promover la justicia para las personas que viven en la pobreza. La Fundación Ford ayuda a las ONG a concientizar jurídicamente a las personas y a formar asistentes legales. Presta asistencia jurídica y expande las oportunidades de los pobres para utilizar el sistema de justicia. Los grupos traen casos de prueba encaminados a cambiar la doctrina jurídica o las actitudes del público.

- Prestar más atención pública a los informes de los **gobiernos a los comités de la ONU**. Esto señala el compromiso de las agencias de desarrollo con el apoyo y fortalecimiento de la aplicación del marco de derechos humanos.

- Alentar a los **gobiernos receptores a rendir cuentas a sus ciudadanos**.

Las agencias deben trabajar en ambos lados de la ecuación. El proceso de la Estrategia de Reducción de la Pobreza ha ayudado a algunos gobiernos a escuchar a sus ciudadanos; las agencias apoyaron la acción local de la sociedad civil para hacer de este proceso un proceso más transparente y responsable.

- Hacer explícitas y poner en práctica las **reglas de vinculación entre las agencias y sus asociados** sobre una base de responsabilidad, sensibilidad y transparencia mutuas. En 2000, el Comité de Asistencia para el Desarrollo de la OCDE señaló que empezaba a surgir un programa para fortalecer la apropiación y asociación, en el cual se incluían marcos comunes para la implementación de programas, coordinación dirigida por los asociados, transparencia, mayor utilización de las capacidades locales y seguimiento y evaluación conjuntos.

## Más lecturas/recursos

Eyben, R. y Ferguson, C. (de próxima aparición): 'Can donors be more accountable to poor people?' en *Inclusive Aid: power and relationships in international development*, Leslie Groves y Rachel Hinton (eds.), Londres, Earthscan.

Gaventa, J., 2002: 'Introduction: Exploring Citizenship Participation and Accountability', *IDS Bulletin*, Vol. 33, No. 2, IDS, Brighton.

Norton, A. y Elson, D., 2002: 'What's Behind the Budget? Politics, Rights and Accountability in the Budget Process', Londres, ODI.

Nyamu-Musembi, C., 2002: 'Towards an Actor-Oriented Perspective on Human Rights'. *IDS Working Paper*, 169, IDS, Brighton.

## Websites para visitar

### Citizenship DRC

[www.drc-citizenship.org](http://www.drc-citizenship.org)

### Citizenship DRC/

[Eldis resource guide](http://www.eldis.org/rights/rba.htm)

[www.eldis.org/rights/rba.htm](http://www.eldis.org/rights/rba.htm)

### IDS Participation work

[www.ids.ac.uk/ids/particip](http://www.ids.ac.uk/ids/particip)

**Alto Comisionado de la ONU para los Derechos Humanos**

[www.unhchr.ch](http://www.unhchr.ch)

## Agradecimientos

**Este Resumen de Políticas fue escrito por Rosalind Eyben y editado por Kirsty Cockburn.** También colaboraron Robert Chambers, John Gaventa, Naila Kabeer, Luis Morago, Andy Norton, Celestine Nyamu, Ian Scoones, Ramesh Singh, Alex Shankland, Geeta Unnikrishnan y los miembros del Grupo de Participación de IDS. Las opiniones expresadas pertenecen a la autora y no reflejan necesariamente las de IDS o de sus fundadores. Se insta a los lectores a citar o a reproducir material de los Resúmenes de Políticas de IDS en sus propias publicaciones. A cambio, IDS solicita el debido reconocimiento y una copia de la publicación. El texto completo de los Resúmenes de Políticas de IDS y más información sobre el Instituto y sus actividades se encuentran disponibles (en inglés) en el website de IDS.

© Institute of Development Studies, 2003 ISSN 1360-4724

El boletín *IDS Policy Briefing* es publicado por IDS – Institute of Development Studies y su objetivo es ofrecer un análisis conciso y actualizado de temas importantes relacionados con el desarrollo. Este número del boletín fue producido junto con el Development Research Centre on Citizenship, Participation and Accountability. Para más información, favor visitar [www.drc-citizenship.org](http://www.drc-citizenship.org) o comunicarse por correo electrónico a la dirección: [drcinfo@ids.ac.uk](mailto:drcinfo@ids.ac.uk) Institute of Development Studies, Universidad de Sussex, Brighton BN1 9RE, UK **Tel** (+44) 1273 606261 **Fax** (+44) 1273 691647 o 621202 **E-mail** [ids@ids.ac.uk](mailto:ids@ids.ac.uk)