

Guía metodológica para la incorporación de los derechos humanos en la cooperación al desarrollo



EUSKO JAURLARITZA
GOBIERNO VASCO

ENPLEGU ETA GIZARTE
GAIETAKO SAILA

DEPARTAMENTO DE EMPLEO
Y ASUNTOS SOCIALES

ISBN 978-84-457-3024-9



9 788445 730249

P.V.P.: 8 €

Eusko Jaurlaritzaren Argitalpen Zerbitzu Nagusia

Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco

GUÍA METODOLÓGICA PARA LA INCORPORACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS EN LA COOPERACIÓN AL DESARROLLO

Arantza Chacón Ormazabal
Josu Oskoz Barbero
Bernardo García Izquierdo



EUSKO JAURLARITZA



GOBIERNO VASCO

ENPLEGU ETA GIZARTE
GAJETAKO SAILA

DEPARTAMENTO DE EMPLEO
Y ASUNTOS SOCIALES

Eusko Jaurlaritzaren Argitalpen Zerbitzu Nagusia

Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco

Vitoria-Gasteiz, 2009

Un registro bibliográfico de esta obra puede consultarse en el catálogo de la Biblioteca General del Gobierno Vasco: <http://www.euskadi.net/ejgvbiblioteka>

Arantza Chacón Ormazabal es licenciada en Derecho y responsable de proyectos de la Asociación de Amigas y Amigos de la RASD de Vitoria-Gasteiz. Coordinadora del libro *La situación de los derechos humanos en los territorios ocupados del Sahara Occidental* y miembro del colectivo GARAPEN BIDEAN, Taller para los Derechos Humanos y el Desarrollo.

Josu Oskoz Barbero es licenciado en Ciencias Políticas y técnico de cooperación al desarrollo de la Diputación Foral de Álava. Coordinador del libro *La situación de los derechos humanos en los territorios ocupados del Sahara Occidental* y colaborador del colectivo GARAPEN BIDEAN, Taller para los Derechos Humanos y el Desarrollo.

Bernardo García Izquierdo es Doctor en Ciencias Económicas y Empresariales, y Director General de la Fundación ANESVAD. Facilitador de talleres para los equipos de país de Naciones Unidas sobre la aplicación del enfoque de derechos humanos al proceso de programación conjunta. Autor de diversas publicaciones sobre Alerta Temprana, Prevención de Conflictos y Consolidación de la Paz; Gestión de la Acción Humanitaria, Gestión de ONGs, Economía del Desarrollo, y Responsabilidad Social de la Empresa.

Edición: 1.ª diciembre 2009

Tirada: 500 ejemplares

© Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco
Departamento de Empleo y Asuntos Sociales

Internet: www.euskadi.net

Edita: Eusko Jaurlaritzaren Argitalpen Zerbitzu Nagusia
Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco
Donostia-San Sebastián, 1 - 01010 Vitoria-Gasteiz

Fotocomposición: Composiciones RALI, S.A.
Particular de Costa, 8-10, 7.ª - 48010 Bilbao

Impresión: Estudios Gráficos ZURE, S.A.
Carretera Lutxana-Asua, 24-A
48950 Erandio-Goikoa (Bizkaia)

ISBN: 978-84-457-3024-9

D.L.: BI 21-2010

PRESENTACIÓN

La Cooperación al desarrollo del Gobierno Vasco se conforma como una política pública dentro de un esquema general de este departamento de extensión de derechos, de ampliación del concepto de ciudadanía y de promoción de comunidades integradas y cohesionadas, ya que los derechos sociales son inseparables de los derechos civiles y políticos.

El enfoque de derechos es una herramienta política útil que permite no sólo luchar contra la pobreza y aminorar sus consecuencias, sino también analizar los orígenes de las desigualdades y promover las transformaciones necesarias. Con este enfoque las intervenciones tienen su centralidad al ser humano, sus capacidades y libertades.

Desde este sencillo principio, el enfoque de derechos convierte a los antiguos beneficiarios en sujetos de plenos derechos superando el tradicional modelo de intervención asistencialista, hacia la extensión de derechos de carácter universal que deben tender a garantizar la justicia social desde criterios de inclusividad y sostenibilidad.

Compartimos con GARAPEN BIDEAN, la necesidad de entender el enfoque de derechos como una acción transversal a nuestras intervenciones que nos permita avanzar hacia los objetivos comunes de desarrollo. Para ello la formación y divulgación es determinante y tenemos que felicitar a los promotores de este manual y reconocer el trabajo realizado.

M^a GEMMA ARANZAZU ZABALETA
Consejera de Empleo y Asuntos Sociales

AGRADECIMIENTOS

El trabajo que tienes en tus manos es fruto del esfuerzo, en primer lugar, de sus autores pero nada del mismo habría sido posible sin nuestras familias que tan pacientemente han acompañado todo este proceso ilusionante y lleno de horas «robadas».

Tampoco podemos olvidar a las personas que a título individual o desde sus respectivas organizaciones han leído con mimo el documento y han realizado aportes diversos al mismo: Jesús Garay, Presidente de la Asociación de Amigos y Amigas de la RASD de Vitoria-Gasteiz, Andrés Krakenberger de Amnistía Internacional, Fernando Martínez de Bujanda de la Diputación Foral de Álava, Juan Soroeta de la Universidad Pública del País Vasco, Gloria Guzmán de Hegoa, Enrique de Loma del Instituto de Estudios del Hambre y Geert Demon de ECODE.

Esperamos que lo que se plantea en esta guía con total humildad, como un puente o un espejo que empuja hacia la acción y la reflexión sin pretender dirigirlas, pueda aportar en los procesos de reflexión y en el trabajo diario de nuestras organizaciones en la lucha por construir un mundo diferente en el que todas las personas y todos los pueblos vean reconocidos sus derechos. «En realidad lo único que nos hemos propuesto es cambiar el mundo, lo demás lo hemos ido improvisando» SIM.

GLOSARIO

SIGLAS	SIGNIFICADO
AAA	Agenda de Acción de Accra
ACNUDH	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
ACNUR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
CAD	Comité de Ayuda al Desarrollo
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe de NNUU
EBDH	Enfoque Basado en los Derechos Humanos
ECHO	Dirección General de Ayuda Humanitaria
EML	Enfoque de Marco Lógico
FMI	Fondo Monetario Internacional
GOTEC	Groupe des ONG Travaillant en Education au Congo
HRBA	Human Right Based Approach (EBDH)
IVR-EPT	Iniciativa Internacional Vía Rápida de Educación para Todos y Todas
MONUC	Misión de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo
NNUU	Naciones Unidas
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMC	Organización Mundial del Comercio
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PIDESC	Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
RDC	República Democrática del Congo
SARW	South Africa Resource Watch
UA	Unión Africana
UE	Unión Europea
UN	Naciones Unidas / United Nations
UNICEF	Fondo de Naciones Unidas para la Infancia
UNIFEM	Fondo de las Naciones Unidas para las Mujeres

ÍNDICE

Introducción	13
1. ¿Por qué un enfoque basado en derechos humanos en la cooperación no gubernamental al desarrollo?	15
1.1. La cooperación al desarrollo y los derechos humanos en un marco global	15
1.2. La cooperación no gubernamental ante el enfoque basado en derechos humanos	23
1.3. Potencialidades y riesgos del enfoque basado en derechos humanos en la cooperación	30
Caso práctico	35
1. Fase preliminar	38
2. Análisis de contexto	40
3. Análisis de causas	59
4. Análisis de roles	67
5. Análisis de capacidades	72
6. Análisis de brechas de capacidad	78
7. Estrategias de cooperación al desarrollo para cerrar brechas	81
8. Valoración del proceso-pautas metodológicas	89
Anexos	91
1. Los derechos económicos, sociales y culturales y el derecho al desarrollo	93
2. La educación en tanto que derecho humano	99
3. Principios y directrices para la integración de los derechos humanos en las estrategias de reducción de la pobreza. Oficina del Alto Comisionado de las NNUU para los Derechos Humanos.	109
Bibliografía	113

INTRODUCCIÓN

1. ¿POR QUÉ UN ENFOQUE BASADO EN DERECHOS HUMANOS EN LA COOPERACIÓN NO GUBERNAMENTAL AL DESARROLLO?

1.1. La cooperación al desarrollo y los derechos humanos en un marco global

Aproximadamente un 40% de la población mundial vive amenazada por la pobreza. Una realidad tan hiriente constituye, sin duda, en el mundo actual de prosperidad y desarrollo tecnológico, un impostergable desafío a los valores morales universales y a los compromisos jurídicos adquiridos por los Estados.

Paradójicamente, en el mundo hay más pobres de los que se pensaba. El cálculo actual, que marca la nueva línea de pobreza en términos monetarios en un dólar con 25 centavos al día, revela que en 2005 había 1.400 millones de personas pobres, es decir, una de cada cuatro personas de la población mundial vivían con menos de ese monto al día, siendo la mayoría mujeres y niñas.¹

Estos datos son además cuestionados por economistas y activistas sociales como Eric Toussaint o el propio Thomas Pogge, profesor de la Universidad de Columbia, que señala que «los sistemas de cálculo del Banco Mundial son extremadamente dudosos. Hay razones para pensar que con un sistema más creíble se observaría una tendencia más negativa y una pobreza mucho más extendida».²

¹ Véanse los datos del Banco Mundial publicados en agosto de 2008 en la página web de las NNUU (<http://www.un.org>). La cifra anterior, correspondiente a 2004, estimaba en 985 millones el número de personas que vivía con menos de un dólar diario.

² TOUSSAINT, Eric : «Un dollar par jour. Que savons-nous de la pauvreté dans le monde?» (<http://www.cadtm.org/spip.php>)

Sin embargo, y sobre este aspecto buscamos llamar la atención, más allá de la previsible falta de fiabilidad de las estadísticas del Banco Mundial, hoy ya nadie pone en duda que *la pobreza no es sólo cuestión de ingresos sino que abarca dimensiones económicas pero también políticas, jurídicas, sociales, etc.*

Actualmente es amplio el consenso en torno a *la vinculación directa de la pobreza con la ausencia de las capacidades y opciones necesarias para vivir en condiciones dignas* tales como la educación, la participación, la salud, la vivienda, la seguridad alimentaria, libertad de asociación y reunión, el trabajo decente, ... todos ellos derechos humanos internacionalmente reconocidos.

Desde este punto de vista, resulta evidente la necesidad de desvelar las desigualdades e imposibilidades en el acceso y/o disfrute de los derechos humanos, que se constituyen en elementos fundamentales de la persistencia y extensión de la pobreza. Al mismo tiempo, esto permite señalar y corregir las prácticas discriminatorias y la injusta distribución del ejercicio del poder y los recursos a nivel mundial, nacional y local.

Las estadísticas son demoledoras. Según un reciente estudio de la OMS, una niña nacida en Lesotho tiene una esperanza de vida 42 años inferior a la de una niña japonesa. En Suecia, el riesgo de que una mujer muera durante el embarazo o el parto es de uno entre 17.400, frente a uno entre ocho de Afganistán. La injusticia social, por tanto, está matando a gente a gran escala a lo largo de todo el planeta, tal como señala Naciones Unidas.

En este contexto y desde finales de los años ochenta, con los primeros estudios sobre la cuestión de la pobreza como un problema de derechos humanos, se viene poniendo sobre la mesa la *relación directa entre ambos objetivos: la promoción de los derechos humanos y la lucha contra la pobreza y la extrema pobreza*. En palabras de la ex Alta Comisionada de las NNUU para los derechos humanos, Louise Arbour³, «la denegación de los derechos humanos forma parte de la definición misma de la condición de pobre».

La promoción de los derechos humanos y la lucha contra la pobreza son, por tanto, dos objetivos que guardan estrecha relación y se refuerzan entre sí, como se reconoció, entre otras, en la Declaración y Programa de Acción de Viena de 1993⁴ y en la Declaración del Milenio de 2000. Asimismo, el Informe

³ La elaboración de la presente guía ha coincidido en el tiempo con el fin del mandato de Louise Arbour al frente del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de las NNUU. Arbour, impulsora incansable de la incorporación de los derechos humanos en las estrategias de reducción de la pobreza, merece sin duda un alto reconocimiento por su trabajo.

⁴ World Conference on Human Rights. Vienna, 14-25 June 1993. Report of the World Conference on Human Rights. Report of the Secretary-General. NU.Doc. A/CONF.157/24 (Part 1)

de 2005 del Secretario General, «Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos»⁵, y el Documento Final de la Cumbre Mundial 2005⁶ reafirman la importancia de los derechos humanos para reducir la pobreza y alcanzar los objetivos de desarrollo expuestos en la Declaración del Milenio⁷.

Así lo reconoce igualmente la UE cuando afirma en su documento Consenso Europeo sobre Desarrollo de 2005⁸ que «el progreso en materia de protección de los derechos humanos, el buen gobierno y la democratización son fundamentales en la reducción de la pobreza y el desarrollo sostenible».

En el mismo sentido, la Comisión Económica para América Latina de NNUU (CEPAL, 2006) en un estudio reciente señala que «la titularidad de los derechos debe guiar las políticas públicas. Se trata de orientar el desarrollo conforme al marco normativo de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, plasmado en acuerdos vinculantes, tanto nacionales como internacionales».

También los países donantes representados en el CAD (OCDE) se comprometieron en 2007 a promover de manera más efectiva los derechos humanos en el desarrollo a través de una serie de principios que se aplicarían en áreas y actividades donde la acción armonizada sea especialmente relevante:

- Construir mediante el diálogo una comprensión común sobre las relaciones entre las obligaciones de los derechos humanos y las prioridades del desarrollo.
- Identificar las áreas de apoyo en derechos humanos hacia los gobiernos asociados.
- Salvaguardar los derechos humanos en los procesos de construcción del Estado.
- Apoyar las demandas de derechos humanos.
- Promover la no discriminación como fundamento de sociedades más inclusivas y estables.
- Tomar en consideración los derechos humanos en las decisiones sobre alineamiento e instrumentos de la ayuda.

⁵ *Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos*. NU.Doc. A/59/2005, de 21 de marzo de 2005.

⁶ *Documento Final de la Cumbre Mundial 2005*. NU.Doc. A/RES/60/1, de 24 de octubre de 2005.

⁷ *Declaración del Milenio*. NU.Doc. A/RES/55/2, de 13 de septiembre de 2000.

⁸ Por primera vez, el Consejo, el Parlamento y la Comisión adoptaron una serie de valores, principios y objetivos comunes para la política de desarrollo de la UE.

- Tomar en consideración el refuerzo mutuo entre los derechos humanos y los principios de la efectividad de la ayuda.
- Adoptar un enfoque armonizado y gradual ante situaciones de deterioro de los derechos humanos.
- Asegurar que el crecimiento de la ayuda contribuya a una mejor realización de los derechos humanos.

Más recientemente, la Agenda de Acción de Accra (AAA) ha subrayado el papel central de la reducción de la pobreza y de los derechos humanos en las políticas de desarrollo así como la importancia de los derechos humanos, la igualdad de género y la sostenibilidad ambiental para alcanzar resultados duraderos. «Los países en desarrollo y los donantes asegurarán que sus políticas y programas de desarrollo respectivos estén diseñados y sean llevados a cabo de forma consistente con los compromisos internacionales sobre igualdad de género, derechos humanos y sostenibilidad ambiental⁹».

Finalmente, el 10 de diciembre de 2008 y coincidiendo con el 60 Aniversario de la Declaración Universal de Derechos Humanos, se adopta el Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC). En el mismo se establece un mecanismo que permite a las víctimas de violaciones de derechos económicos, sociales y culturales acceder, en el ámbito internacional, a recursos efectivos contra las violaciones de derechos humanos. En palabras de Louise Arbour, ex Alta Comisionada de las ONU para los Derechos Humanos, «es un importante logro en tanto que permitirá dar una plataforma *para exponer abusos que con frecuencia están vinculados a la pobreza y la discriminación*. Además envía un mensaje inequívoco de que todos los derechos tienen la misma importancia.» (Ver Anexo 1).

Resulta evidente que se ha establecido por tanto un *amplio consenso en el ámbito internacional en torno a la vinculación directa entre la promoción de los derechos humanos y las estrategias de reducción de la pobreza*.

Por otro lado, tanto los datos objetivos como la práctica demuestran que los enfoques basados en las necesidades o en las prestaciones de servicios no han logrado reducir sustancialmente la pobreza, mostrándose además en demasiadas ocasiones «ciegos» al género.

Buena parte de los proyectos y programas de cooperación no gubernamental se han formulado e implementado desde un enfoque centrado en la satisfac-

⁹ Tercer Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia del Desarrollo (HLF3), Accra, Ghana, septiembre 2008

ción de las necesidades básicas y la prestación de servicios para cubrirlas debidamente.

Sin embargo, «a medida que la teoría y la práctica del desarrollo van evolucionando, constatamos que la existencia de necesidades y la consiguiente provisión de servicios, de por sí, no es una manera sostenible de abordar la pobreza y la injusticia y que es nuestra responsabilidad reconsiderar tales planteamientos»¹⁰ o en palabras de Victor Abramovich¹¹, «superar décadas en la consideración de las personas como meras beneficiarias de programas sociales de corte asistencial para pasar a su valoración en tanto titulares plenos de derechos».

Un *enfoque basado en derechos humanos (EBDH) en la cooperación al desarrollo* presenta el potencial de hacer frente de manera más eficaz a las diferentes dimensiones de la pobreza. Para ello es necesario tomar en consideración no sólo las necesidades y recursos sino también, y sobre todo, el desarrollo de las capacidades para llevar una vida libre¹² (libertad de estar sano, bien alojado y educado, libertad de alimentarse bien, ...), así como un ejercicio pleno de los derechos humanos y las consiguientes obligaciones jurídicas generadas para terceros.

Actualmente hay un debate importante respecto a la forma de interpretar el enfoque basado en derechos humanos, incluso respecto a la denominación más adecuada: enfoque de derechos, enfoque basado en derechos humanos, etc. Hay organizaciones, administraciones o agencias que adoptan un enfoque más legalista; para otras, el concepto «basado en derechos humanos» tiene el potencial para describir un marco de referencia que permite un compromiso e intervención más amplios que aquellos tradicionalmente vinculados a los derechos humanos.¹³

Aunque no existe una única definición para el enfoque basado en derechos humanos, los organismos de las Naciones Unidas¹⁴ han acordado un conjunto de atributos fundamentales:

¹⁰ *Derechos de Educación: una guía para practicantes y activistas*, ActionAid International.

¹¹ ABRAMOVICH, Victor, «Dilemas actuales en la resolución de la pobreza». Buenos Aires, noviembre 2006.

¹² SEN, Amartya: *Desarrollo y Libertad*, Planeta, 2000.

¹³ Ver el artículo publicado en IDS Working Paper 234, «What is the rights-based approach all about? Perspectives from international development agencies», Celestine Nyamu-Musembi and Andrea Cornwall.

¹⁴ UNITED NATIONS: «The Human Rights Based Approach to Development Cooperation: Towards a Common Understanding among UN Agencies», en Report from the Second Inter-agency Workshop on Implementing a Human Rights-based Approach in the Context of UN Reform. Stamford, USA, May 5-7 2003.

Comprensión Colectiva de la ONU

1. Todos los programas, las políticas y la asistencia técnica al servicio de la cooperación para el desarrollo deben promover la realización de los derechos humanos, en la forma establecida en la Declaración Universal de Derechos Humanos y otros instrumentos internacionales de derechos humanos.
2. Los estándares y principios de derechos humanos contenidos en la Declaración Universal de Derechos Humanos, así como en otros instrumentos internacionales de derechos humanos, y los principios derivados de los mismos, guían toda la cooperación y programación para el desarrollo, en todos los sectores y en todas las fases del proceso de programación.
3. La cooperación para el desarrollo debe contribuir a la mejora de las capacidades de los «titulares de deberes» para el cumplimiento de sus obligaciones y las capacidades de los «titulares de derechos» para reclamar éstos.

En base a estos tres principios, se acordaron las siguientes *características para la programación con un enfoque basado en derechos humanos*¹⁵. Las mismas son necesarias, específicas y peculiares en un enfoque basado en derechos humanos:

- Evaluación y análisis a fin de identificar las demandas en materia de derechos humanos de las personas, colectivos o entidades titulares de derechos y las correspondientes obligaciones en materia de derechos humanos de los titulares de deberes, además de las causas inmediatas, subyacentes y estructurales del incumplimiento de los derechos.
- Los programas evalúan la capacidad de los titulares de derechos de exigir su cumplimiento y la capacidad de los titulares de obligaciones de cumplir con éstas. A continuación, desarrollan estrategias para fortalecer dichas capacidades.
- Los programas dan seguimiento y evalúan tanto los resultados como los procesos a partir de las normas y los principios de derechos humanos.
- La programación se fundamenta en las recomendaciones de los organismos y los mecanismos internacionales de derechos humanos.

Igualmente, durante la reunión de Stamford se identificaron las siguientes «buenas prácticas de programación» indispensables en un enfoque basado en derechos humanos:

¹⁵ JONSSON, Urban: «Un enfoque fundamentado en los derechos humanos para la programación del desarrollo», octubre 2004. Traducción no oficial realizada por Atenea Acebedo para GARAPEN BIDEAN.

- Las personas son reconocidas como actores clave en su propio desarrollo y no como receptores pasivos de bienes y servicios.
- La participación es un medio y un fin.
- Las estrategias empoderan, no restan poder.
- Hay seguimiento y evaluación tanto de resultados como de procesos.
- El análisis incluye a todas las partes interesadas.
- Los programas se concentran en los grupos marginados, desfavorecidos y excluidos.
- El proceso de desarrollo está fundado en un sentido de responsabilidad local.
- Los programas buscan reducir la pobreza.
- Se aplican enfoques descendentes y ascendentes de manera sinérgica.
- El análisis de situaciones sirve para identificar las causas inmediatas, subyacentes y básicas de los problemas de desarrollo.
- Las metas y los objetivos medibles son importantes en el proceso de programación.
- Se desarrollan y mantienen alianzas estratégicas.
- Los programas apoyan la rendición de cuentas a todas las partes interesadas directas.

A partir de esta comprensión colectiva acordada por buena parte de las agencias de la ONU, en las acciones de cooperación diseñadas con un enfoque basado en derechos humanos ya no se trata de determinar únicamente las necesidades de las personas sino también y sobre todo, la obligación de respetar, proteger y cumplir los derechos de las mismas estableciendo así la relación entre los titulares de esos derechos y los titulares de las obligaciones correspondientes, principalmente los gobiernos a los que debe exigirse «que asuman su responsabilidad y rindan cuentas respecto a los compromisos asumidos que les imponen obligaciones jurídicas en cuestiones relativas al desarrollo, los derechos humanos, la igualdad de género y la sostenibilidad ambiental¹⁶».

Ahora bien, los derechos humanos deben entenderse como «garantías legales universales que corresponden a todos los seres humanos y que protegen al individuo y/o los grupos frente a acciones u omisiones que afectan a la dignidad humana» (Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos).

¹⁶ Foro Internacional de Mujeres de Accra, *Declaración del Foro de Mujeres*, recomendaciones para la acción sobre la Eficacia del Desarrollo en Accra y más allá. Agosto 2008

Debemos ser capaces de aprehender que los derechos humanos no son conceptos abstractos o demasiado generales y etéreos (inalcanzables, utópicos en su consecución). El enfoque basado en derechos humanos nos reta a transformar la formulación general de un derecho en una realidad tangible, concreta.

Los ocho tratados internacionales básicos de las naciones unidas en materia de derechos humanos.

Base de datos de tratados de las Naciones Unidas, (<http://untreaty.un.org>)
(Septiembre 2008)

Tratado	Fecha de adopción	Estados parte	Órgano de vigilancia
Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos	1966	162	Comité de Derechos Humanos
Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales	1966	159	Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial	1965	173	Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial
Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer	1979	185	Comité para la Eliminación de la Discriminación Contra la Mujer
Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles o Degradantes	1984	145	Comité contra la Tortura
Convención sobre los Derechos del Niño	1989	193	Comité de los Derechos del Niño
Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familias	1990	39	Comité de Derechos de los Trabajadores Migrantes. Comité para la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y sus familias
Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad	2006	25	Comité de Derechos de las personas con discapacidad

Los tratados de derechos humanos internacionalmente ratificados (todos los países han ratificado al menos uno de los ocho tratados básicos de las NNUU; el 80% de los países han ratificado cuatro o más de esos tratados) y su inter-

pretación por parte de los órganos de tratados nos ofrecen un marco normativo explícito, reconocido por la mayoría de países y dotado de una fuerte legitimidad social y política¹⁷.

1.2. La cooperación no gubernamental ante el enfoque basado en derechos humanos

Como se desprende del apartado anterior, el enfoque basado en derechos humanos aplicado a la cooperación al desarrollo nos plantea, como ONGD y agentes de la cooperación y de los procesos de desarrollo, dos retos fundamentales:

1. Cambiar el foco de nuestras miradas y visualizar los derechos humanos como nuestra plataforma de trabajo, como referente obligado de mínimos necesario para que la justicia entendida como justicia social (más allá de la justicia legal) sea una realidad.
2. Poner a las personas pobres y excluidas en el centro del proceso, transformando las relaciones de poder que las mantiene en estado de pobreza y reconociendo la permanente presencia de la desigualdad de género en el mismo. Lo que importa no es solamente lo que se logra, sino cómo se logra.

Para ello, resulta obligado despertar la conciencia de las personas sobre sus derechos humanos, y empoderarlas reforzando sus competencias y confianza para exigir y afianzar estos derechos. Derechos éstos que generan obligaciones para terceros por lo que resulta necesario actuar igualmente con los titulares de deberes, trabajando con los gobiernos, la sociedad civil, el sector privado y los donantes para asegurarse de que estén cumpliendo con sus obligaciones, para transformar las desigualdades estructurales y las relaciones de poder, visibilizar y combatir las prácticas discriminatorias, y asegurar condiciones propicias para el goce de los derechos humanos por todas las personas.

En este sentido, cabe traer a colación que el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales¹⁸, recurriendo incluso a los principios marcados por los artículos 55 y 56 de la Carta de la Organización, «marca un vínculo estrecho entre la obligación de lograr la efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales y el reconocimiento del *derecho al desarrollo* al referirse a la

¹⁷ Al revisar la firma y ratificación de los diferentes pactos y convenciones por los Estados es importante atender a la aceptación de los mecanismos de control que se prevén en los mismos, esto es, si se ha aceptado la competencia de los Comités, Comisiones o, en su caso, Tribunales. Lo contrario puede suponer una aceptación meramente formal.

¹⁸ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General N° 3: La índole de las obligaciones de los Estados Partes, 1990, índice ONU: E/1991/23, párrafos 13 y 14.

cooperación internacional como una técnica de obligado cumplimiento para todos los Estados Partes en orden a la máxima efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales».

Señala el Comité que la obligación de cooperar en el desarrollo de los pueblos «corresponde particularmente a los Estados que están en condiciones de ayudar a los demás a este respecto». Asimismo, el Comité «advierte en particular la importancia de la Declaración sobre el derecho al desarrollo aprobada por la Asamblea General en su Resolución 41/128 de 4 de diciembre de 1986 y la necesidad de que los Estados Partes tengan plenamente en cuenta la totalidad de los principios reconocidos en ella. Insiste en que si los Estados que están en situación de hacerlo no ponen en marcha un programa dinámico de asistencia y cooperación internacionales, la realización plena de los derechos económicos, sociales y culturales seguirá siendo una aspiración insatisfecha en muchos países».

Con la presente guía se pretende acompañar principalmente a las ONGD –pero también al resto de actores de la cooperación al desarrollo– en la difícil pero ilusionante tarea de **traducir las normas y principios relativos a los derechos humanos en proyectos y programas concretos** de cooperación –con indicadores, objetivos y resultados medibles– que permitan habilitar a las personas pobres de manera que puedan disponer de capacidad y opciones para disfrutar de una vida digna en la que sus derechos civiles y políticos, pero también económicos, sociales y culturales, estén plenamente realizados.

Sobre la base de la metodología de formulación de proyectos del marco lógico, este manual propone una serie de pasos y un conjunto de principios y directrices que faciliten la incorporación del enfoque basado en derechos humanos de manera integral y complementaria a los métodos y paradigmas empleados hasta la fecha por la cooperación no gubernamental.

El Enfoque del Marco Lógico (EML) es una herramienta de planificación que venimos utilizando ya con comodidad en las organizaciones y desde las administraciones públicas. Aprovechando esta herramienta, se pueden ir incorporando los principios fundamentales del enfoque basado en derechos humanos, tales como la rendición de cuentas o la indivisibilidad de los derechos humanos. Y se pueden ir incorporando al trabajo práctico de las organizaciones, a los debates, dificultades y retos a los que nos enfrentamos a diario en el trabajo de identificación, formulación, ejecución y seguimiento de proyectos.

El resultado esperado como consecuencia de la aplicación de este enfoque es la formulación e implementación de proyectos de cooperación al desarrollo que tengan como eje central la realización progresiva de los derechos humanos. El ámbito de aplicación es global tanto para cualquier contexto o grupo poblacional como sector de intervención. Lógicamente, trasciende a la realización de proyectos centrados únicamente en el componente jurídico-judicial de los derechos humanos.

En definitiva, la aplicación de este enfoque supone no exclusivamente un cambio en la orientación de las intervenciones, sino y previamente a las mismas, también conlleva un cambio en el propio análisis de los problemas de desarrollo, en su identificación, definición y por último, en la forma en que se llevan a cabo las actuaciones de cooperación.

Este acompañamiento metodológico se realiza a través de la puesta en ejecución de un caso práctico centrado en el Derecho a la Educación en África, en concreto en una región de la República Democrática del Congo, estado frágil, con un largo conflicto armado y sumido en una profunda crisis social y económica que ha derivado hacia patrones desconocidos de violencia, pobreza y exclusión. (Ver Cuadro 1 al final de este apartado).

La elección del Derecho a la Educación ha venido dada por su pertinencia instrumental, es decir, por su condición de catalizador para el disfrute de otros derechos como el derecho a un trabajo decente, el derecho a la salud, a disponer de alimentos en cantidad suficiente, etc. En definitiva, tal y como se observa en la Observación general N° 13 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: «la educación es el principal medio que permite a los adultos y menores marginados económica y socialmente salir de la pobreza y participar plenamente en sus comunidades». (Ver Anexo 2).

Sin embargo, la realidad se impone con datos estremecedores. Según datos de UNICEF, en el periodo 2005/2006, 90 millones de niños y niñas permanecían sin escolarizar. «El compromiso de realizar el derecho humano a la educación ha fracasado dramáticamente, pues tanto los objetivos de Educación para Todos como los ODM relacionados con la educación, siguen siendo postergados o sujetos a la lógica economicista que no ve en la educación más que un instrumento para el funcionamiento del mercado»¹⁹.

Queremos en este punto agradecer especialmente el apoyo de *Save The Children*, interlocutor imprescindible a la hora de situar la acción planteada. Sus aportes y el conocimiento de algunos de los proyectos que impulsan en el olvidado continente africano se han convertido en elementos imprescindibles para el buen término de la guía que tienes en tus manos.

Del mismo modo, queremos resaltar especialmente la información elaborada por *ActionAid Internacional*, cuyos trabajos han cimentado muchas de las argumentaciones realizadas, y algunos de cuyos textos y ejemplos hemos incorporado con su consentimiento a nuestra guía por su calidad y pedagogía.

Tal y como se plantea en el caso práctico desarrollado, la realización de los derechos humanos debe ser un objetivo básico del desarrollo. Esto podemos

¹⁹ Informe del Relator Especial sobre el Derecho a la Educación, Sr. Vernor Muñoz, «El derecho a la educación en situaciones de emergencia», mayo 2008.

hacerlo en cualquier contexto y realidad, *siempre que adaptemos nuestras prácticas y metodologías a las diferentes condiciones y contextos locales*. Actuar así posibilitará *acompañar la entrega de servicios en las acciones de cooperación, con el desarrollo de capacidades para reclamar y ejercer derechos que posibiliten disfrutar de un nivel de vida adecuado*.

No se trata de hacer borrón y cuenta nueva. De manera directa o indirecta, consciente o inconscientemente, los derechos humanos han estado presentes en la cooperación no gubernamental desde sus orígenes. A veces por acción y otras por omisión, toda intervención de cooperación tiene un impacto sobre la realización de los derechos humanos de las personas y comunidades.

El enfoque basado en derechos humanos trata, precisamente, de aprovechar y aprender de las enseñanzas extraídas de las buenas prácticas anteriores de desarrollo, pero además reforzando sinergias y puntos de encuentro entre el ámbito de los derechos humanos y el desarrollo.

A pesar de compartir la preocupación por muchos temas comunes –buen gobierno, responsabilidad, participación, rendición de cuentas, . . . –, el campo de las estrategias de desarrollo y el campo de los derechos humanos han discurrido en paralelo. Serán necesarios nuevos puentes y alianzas entre los actores de la cooperación al desarrollo y las y los activistas de derechos humanos. Relaciones que de manera sorprendente no se han producido hasta ahora, al menos de forma explícita y generalizada en la búsqueda de un objetivo común: la realización de los derechos humanos como un objetivo central del desarrollo. (Ver Anexo 3).

La necesidad de crear alianzas y trabajar de forma coordinada y atenta a lo que hacen otras entidades y organizaciones forma parte siempre de nuestros debates internos. Quizás ésta sea la mejor de las oportunidades para aprender unos de otros, desarrollar redes, mecanismos de coordinación y complementariedad, mesas de trabajo capaces de aglutinar a muchos de los agentes implicados en el desarrollo, con derechos y responsabilidades diversas pero complementarias ¿por qué no?

Los años de trabajo nos han enseñado que el desarrollo es un proceso multidimensional y complejo y que el impacto y los resultados son siempre consecuencia de un conjunto de factores igualmente complejos y dependen en gran medida de procesos y contextos sociopolíticos diversos.

Aprender a hacer una lectura más global del contexto en el que nos movemos y ser capaces de *desarrollar los proyectos como pasos de un proceso a medio plazo*, que requieren de nuestro esfuerzo pero que sobre todo requieren de la implicación y capacidad de las personas y colectivos directamente implicados y de otros agentes que aportan, completan y hacen posible el proceso de

desarrollo iniciado. Esto es sólo posible *si entendemos las alianzas como pieza clave para desarrollar procesos*.

En definitiva y tal como hemos apuntado en estas notas, organismos especializados de NNUU, un buen número de países donantes, gobiernos nacionales y regionales y organizaciones sociales están implementando este enfoque. Existen por tanto consensos pero son aún limitadas las prácticas y estrategias que vinculan el marco de los derechos humanos con las políticas de cooperación.

Cuáles pueden ser los efectos de llevar a la práctica un enfoque basado en derechos humanos es algo pendiente aún de evaluar respecto a su impacto y capacidad transformadora en el medio plazo y de forma global, pero en nuestra opinión puede suponer una ventana de aire fresco en el mundo de la solidaridad y una oportunidad para mejorar la cooperación al desarrollo en la que todos y todas estamos implicadas.

Creemos sinceramente que el enfoque basado en derechos humanos, como un paso en el camino, capaz de aglutinar inquietudes que siempre han estado en el discurso de la cooperación pero sin mecanismos de articulación adecuados, puede y debe suponer un valor añadido y diferenciador en las políticas de cooperación al desarrollo.

Cuadro 1: Aproximación a la situación actual en la República Democrática del Congo (RDC)

«La intensificación y la expansión del conflicto están creando una crisis humanitaria de dimensiones catastróficas y amenaza con provocar consecuencias calamitosas a escala regional», 2008 Ban Ki-moon, Secretario General de la ONU.

RDC, estado frágil, independiente de Bélgica desde 1960 y asolado por un largo conflicto que se extiende más allá de sus fronteras, donde son frecuentes los saqueos y quemas de poblados, secuestros de niños y niñas por parte de grupos armados, hambrunas crónicas y la proliferación de caudillos con sus respectivos grupos armados que rompen sistemáticamente los sucesivos acuerdos de paz (pese al embargo de armas vigente desde hace años, todas las partes siguen abasteciéndose sin problemas de armas y municiones). Actos como el secuestro y uso de menores por grupos armados, que constituyen un crimen de guerra y contra la humanidad, son desgraciadamente frecuentes en una zona asolada por un drama de unas proporciones desconocidas.

Un país con una democracia efímera, que ha conocido sus primeras elecciones en 45 años²⁰, acosada por un conflicto sobre el que pivotan intereses económicos de

²⁰ Tras 22 años de poder por parte de Mobutu Sese Seko, la llegada tras las elecciones de 2006 de Joseph Kabila a la presidencia abrió una ventana a la esperanza.

las grandes potencias en torno a los ricos yacimientos de minerales, principalmente coltán²¹, fundamental en la industria de las telecomunicaciones.

El Representante especial de la ONU para la RDC, Alan Doss, viene manifestando su profunda preocupación por la situación de la población civil en la zona de Kivu del Norte y en los alrededores de la capital de la provincia, Goma, al este del país.

También el Programa Mundial de Alimentos, en boca de su director en Ginebra, Charles Vincent, denuncia el desplazamiento masivo de la población²² a causa de los enfrentamientos entre las fuerzas del gobierno y los rebeldes del general tutsi congoleño Laurent Nkunda —a quien respalda la vecina Ruanda—, y la necesidad de reevaluar las estrategias de protección de la Misión de Naciones Unidas en el país, MONUC²³, que debe, sin lugar a dudas, actuar de forma más activa para proteger a la población. Según la Resolución 1592/2005 del Consejo de Seguridad, la misión «está autorizada a utilizar todos los medios necesarios para evitar todo intento de emplear la fuerza a fin de poner en peligro el proceso y asegurar la protección de los civiles».

Resulta igualmente imprescindible el nombramiento de un alto representante que unifique los esfuerzos internacionales para la búsqueda de una paz duradera que enfrente las causas subyacentes del conflicto.

Campaña Amnistía Internacional: «Sólo hay algo más terrible que ver morir a un niño, verlo matar»

En la RDC hay una guerra en la que muchos niños y niñas ni siquiera pueden ser víctimas civiles. Se les obliga a combatir como soldados.

En este conflicto, que se prolonga desde 1998, han muerto más de cinco millones de personas. Muchas de esas personas son menores. Y lo que es peor, muchas de ellas han sido asesinadas por menores. Porque en la guerra que sacude la RDC hay, al menos, entre 3.000 y 6.000 niños y niñas que combaten como soldados.

Muchos de esos niños y niñas pudieron regresar con sus familias gracias a un programa nacional de desmovilización, pero el recrudecimiento de las hostilidades ha desembocado en esta terrible proporción: por cada dos menores liberados, cinco

²¹ Recientemente, la organización no gubernamental sudafricana South Africa Resource Watch (SARW) ha publicado y entregado en el Consejo de Seguridad de NNUU una lista de las empresas multinacionales supuestamente implicadas en el comercio ilegal del coltán en la región de Kivu, al Este de la RDC.

²² El PMA estima en dos millones el número total de personas desplazadas en Kivu del Norte.

²³ Creada el 30 de noviembre de 1999 mediante la Resolución 1291 del Consejo de Seguridad, constituye la mayor misión de mantenimiento de la paz de la ONU, formada por casi 17.000 cascos azules que va a ser ampliada hasta los 20.000. Resulta difícil aceptar su inacción para impedir que los aproximadamente 5.000 combatientes de Nkunda puedan aterrorizar a miles de civiles. El Consejo de Seguridad de la ONU prorrogó hasta el 31 de diciembre de 2009 el mandato de la misión, subrayando la prioridad de proteger a la población civil de las provincias de Kivu del Norte y del Sur.

menores excombatientes son secuestrados y devueltos al frente. El motivo es claro: a ellos no hay que enseñarles a matar. Por desgracia, tienen sobrada experiencia.

En cuanto a las niñas, su realidad es aún peor. Además de ser empleadas como soldados, son usadas como esclavas sexuales tanto por sus enemigos como por sus propios compañeros de armas, y son excluidas de los programas de desmovilización. Las mujeres adultas no gozan de mejor suerte, porque también son sometidas a constantes abusos físicos y sexuales.

Sr. D. Joseph Kabila – Presidente de la República Democrática del Congo.

Sr. Presidente,

Le escribo para mostrarle mi preocupación por la situación de derechos humanos que vive la población civil de la República Democrática del Congo, particularmente las mujeres y menores. Al parecer la violación así como otras formas de violencia sexual, el reclutamiento y empleo de niños y niñas soldados en la provincia del Kivu Septentrional, siguen siendo prácticas habituales.

Le pido encarecidamente que haga lo que esté en su mano para liberar a todos los niños soldados que hay tanto en el ejército como en los grupos armados*. Los menores liberados o que escapan deben recibir protección y las denuncias de violación y otras formas de violencia sexual deben ser investigadas y sus responsables juzgados.

Le ruego que haga lo que esté en su mano para que, en colaboración con la Misión de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo (MONUC), se ponga fin al reclutamiento de menores y las violaciones y asesinatos de mujeres y menores.

Atentamente,

* QUIÉN ES QUIÉN

FARDC: Fuerzas Armadas de la República Democrática del Congo. Actualmente están sumidas en el caos en Kivu del Norte.

CNDP: Congreso Nacional para la Defensa del Pueblo. Grupo armado dirigido por Laurent Nkunda, actualmente detenido. Dice combatir para proteger a la comunidad tutsi de los ataques del FDLR.

FDLR: Fuerzas Democráticas de Liberación de Ruanda. Grupo armado ruandés de etnia hutu. Entre sus miembros hay integrantes de las milicias interhamwe y de las anteriores fuerzas armadas ruandesas responsables del genocidio de 1994.

Mayi-mayi: Milicias partidarias del gobierno. Frente al declive de las Fuerzas Armadas, se han convertido en la principal fuerza combatiente frente al CNDP.

MONUC: Fuerza de mantenimiento de la paz de la ONU. Cuenta con un firme mandato que la autoriza a utilizar «todos los medios necesarios» para proteger a la población civil y al personal humanitario.

1.3. Potencialidades y riesgos del enfoque basado en derechos humanos en la cooperación

Sin lugar a dudas, la aplicación de este enfoque se encuentra con retos y dificultades que hay que conocer, reconocer y abordar. El primer riesgo, y sin duda el más peligroso, puede ser utilizar una retórica de derechos que no logre satisfacer las mínimas expectativas que este concepto genera.

En este sentido, es verdad que los gobiernos frecuentemente son irrespetuosos con los compromisos legalmente adquiridos. El enfoque de derechos pone sobre la mesa mecanismos para tratar de hacer efectivas las obligaciones jurídicas y exigibles impuestas por los tratados de derechos humanos. En igual medida, el FMI, el Banco Mundial y la OMC, en tanto que sujetos de derecho internacional están sometidas al mismo, incluidas las reglas de protección de los derechos humanos²⁴. Ahí sin duda, tenemos un importante reto por delante.

En segundo lugar, y aquí nos interesa poner énfasis, incorporar los derechos humanos tiene necesariamente trascendencia/relevancia política (al exigir, por ejemplo, la modificación y/o supresión de instituciones políticas discriminatorias), lo que puede dificultar nuestro trabajo en muchos países no dispuestos a modificar sus estructuras de poder y privilegios para algunas clases favorecidas. En este sentido, un enfoque basado en derechos humanos promueve la reforma legal como medio de hacer más probable que el cambio sea sostenible.

Es evidente que la pobreza parte en ocasiones de prácticas discriminatorias por lo que resulta del todo necesario que en nuestras acciones de cooperación combatamos las estructuras, leyes y prácticas discriminatorias. A menos que las mujeres pobres, doblemente discriminadas, puedan desarrollar todo su potencial y a menos que parte de los presupuestos de todas las acciones se asignen a las prioridades de las mujeres²⁵, no podremos combatir de forma eficaz la pobreza. Exactamente lo mismo cabría decir sobre las poblaciones indígenas y baste para ello analizar rigurosamente lo que viene sucediendo por ejemplo en Bolivia.

²⁴ Desde un punto de vista histórico, el FMI y el BM son instituciones especializadas de las NNUU, aunque independientes de la ONU en su funcionamiento, y están vinculadas por la Carta de las Naciones Unidas. TOUSSAINT, Eric, «El Banco Mundial y los derechos humanos».

²⁵ Según los datos presentados por UNIFEM (Fondo de Desarrollo de las NNUU para la Mujer) y la OIT en el Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Asistencia desarrollado en Accra (Ghana) a principios del pasado mes de septiembre de 2008, en la actualidad más de 1.000 millones de mujeres son pobres en términos monetarios.

La adopción de una perspectiva basada en los derechos humanos, uno de cuyos elementos fundamentales es el *principio de igualdad y no discriminación*, facilita esa tarea al imponer condiciones a la hora de establecer las prioridades de la cooperación que deben siempre situar en el centro a los grupos más excluidos de los que siempre forman parte las mujeres y las poblaciones indígenas en todo el planeta.

En tercer lugar, y ya mirando hacia nosotras y nosotros mismos, es claro que esto supone un reto para quienes trabajamos en la cooperación. Manejar unos conceptos y una legislación (mecanismos y procedimientos) y cuerpos normativos mínimos a nivel internacional y conocer a fondo las políticas públicas de allí donde tengamos presencia es necesario si queremos incidir en transformaciones reales que afecten a la población local.

Así por ejemplo, como se ha mencionado anteriormente, la adopción, durante el mes de junio de 2008, por parte del Consejo de Derechos Humanos de la ONU del Protocolo Facultativo²⁶ del PIDESC que permite a las personas recurrir a las Naciones Unidas para denunciar violaciones de sus derechos y fortalece la protección de los derechos económicos, sociales y culturales, constituye sin duda una pieza que faltaba en el sistema internacional de protección de los derechos humanos. (Ver Anexo 1).

Son conceptos que debemos ir incorporando a nuestro trabajo cotidiano. Sin embargo, las facilidades actuales de acceso a la información con respecto a pactos y tratados internacionales; los estudios cada vez más detallados que se van realizando en todas las partes del mundo; nuestro trabajo y el trabajo de nuestras contrapartes, que conocen bien a los colectivos con los que trabajamos, son elementos a nuestro favor nada desdeñables.

Además, manejamos ya desde hace un tiempo Índices de Desarrollo Humano, indicadores como los que ofrecen los Objetivos de Desarrollo del Milenio, contamos con Documentos de Estrategia por País, con informes de los

²⁶ La Coalición de ONG para un Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) y la Red-DESC, celebran la *adopción del Protocolo Facultativo en la Asamblea General el 10 de diciembre de 2008. En ocasión del 60º Aniversario de la Declaración Universal de los Derechos Humanos*, resulta especialmente significativo que las víctimas de violaciones de los derechos económicos, sociales y culturales finalmente cuenten con un mecanismo, en el ámbito internacional, que les permita acceder a recursos efectivos para las violaciones de los derechos humanos. Esperamos con gran expectativa el momento en que el Protocolo Facultativo quede abierto para su firma en marzo de 2009. Instamos a todos los Estados a responder urgentemente a los llamados de la sociedad civil, organizaciones, movimientos sociales y víctimas de violaciones a fin de asegurar la aplicación de los derechos económicos, sociales y culturales convirtiéndose en partes de este instrumento.

Relatores Especiales y del propio Consejo de Derechos Humanos de la ONU que cada vez nos son menos ajenos.

A pesar de los retos y dificultades, creemos sinceramente que estamos ante una oportunidad que no podemos dejar pasar. Lo que con total humildad en esta guía se plantea no está lejos de dinámicas que conocemos. Enfrentarnos a ellas bajo un prisma diferente, que siempre ha estado ahí pero que demasiado tiempo hemos ignorado, puede tener resultados absolutamente innovadores y transformadores.

Como técnicos y técnicas de organizaciones, en algunos casos seremos pioneros en incorporar estos conceptos y formas de trabajo en la organización. El enfoque de derechos humanos requiere, sin embargo, de una apuesta de toda la organización. Marca o debe marcar el posicionamiento de las ONGD que no pueden permanecer indiferentes ante determinadas actuaciones de estados o entidades supraestatales cuando se habla de desarrollo, pobreza, dignidad de la persona y de los pueblos.

Un nuevo y definitivo desafío: revisar la misión y visión de nuestra organización y pensar bien qué papel queremos jugar y desde dónde en los procesos de desarrollo y la lucha contra la pobreza.

Como escribió Eduardo Galeano, «durante miles de años, casi toda la gente tuvo el derecho de no tener derechos. En los hechos, no son pocos los que siguen sin derechos, pero al menos se reconoce, ahora, el derecho de tenerlos; y eso es bastante más que un gesto de caridad de los amos del mundo para consuelo de sus siervos».

Cuadro 2

La sistematización de la experiencia en aplicar este enfoque por parte de algunas organizaciones ha permitido extraer las siguientes conclusiones²⁷:

- Los proyectos desarrollados según este enfoque requieren más tiempo y mayor apoyo para que arraiguen, y el proceso de transformación derivado de los mismos tiene una perspectiva de largo plazo.
- Los donantes carecen aún de la sensibilidad, convencimiento y operatividad como para facilitar la implantación y rendición de cuentas asociados a este enfoque en las organizaciones que reciben su apoyo.

²⁷ Incorporation of a Rights-Based Approach into CARE's program Cycle. A Discussion Paper for CARE's Program Staff / The RBA Risk Assessment Filter Tool. A facilitator's Guide / Design, Monitoring and Evaluation in Rights Based Programming, Identifying Challenges in CARE

- El proceso asociado a la implantación del enfoque basado en derechos humanos demanda una gran cantidad de tiempo para la reflexión, el cuestionamiento, el intercambio, el diálogo, lo cual supone un esfuerzo importante para cualquier organización.
- Este enfoque demanda un esfuerzo singular en perseguir y asegurar el apoyo de las autoridades gubernamentales y de las contrapartes, garantizando su participación en el proceso.
- Se requiere coherencia y consistencia entre los principios, comportamientos y actitudes propios de las oficinas centrales de las organizaciones y aquellos que se promueven a través de los proyectos y programas que siguen el enfoque de derechos humanos en el terreno.
- El personal de las organizaciones que sigan este enfoque deberá desarrollar habilidades de facilitación, mediación, testimonio, cabildeo, consolidación de relaciones, organización comunitaria, sensibilidad cultural, y análisis.
- Al descubrir las causas profundas de la pobreza y de la injusticia social, se hace obligado diferenciar entre los grupos poblacionales con los que se va a trabajar en cada país o región.
- El diálogo es un instrumento de uso común para conectar los grupos vulnerables con el resto de actores que forman parte del marco social y político en el que desarrollan sus vidas. Esto se debe manejar adecuadamente para resultar efectivo y transformador a la vez.
- Cualquier esfuerzo para dar a conocer los derechos y responsabilidades alrededor de un problema que afecte a los grupos marginales debiera ser inclusivo tanto de titulares de derechos como titulares de deberes.
- Los proyectos nos muestran que la discriminación puede tener muchos niveles diferentes y que por ello la desagregación resulta fundamental para develar las cuestiones de género u otras formas de inequidad.
- El realineamiento de la organización con los problemas y derechos de los grupos marginales genera, intencionadamente o no, una profundización en el compromiso con la causa.
- La rendición de cuentas de la organización respecto a los colectivos o comunidades donde trabaja está habitualmente en tensión con la rendición de cuentas respecto de los donantes.
- El enfoque de derechos humanos ofrece una oportunidad potencial para modificar las actitudes de los donantes hacia una mayor comprensión de que se requiere un compromiso a largo plazo y el abordaje de los asuntos subyacentes a la marginalidad y la injusticia social.

Cuadro 3: Relación entre un enfoque basado en derechos humanos y la incorporación de la perspectiva de género²⁸

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

La incorporación de las cuestiones de género exige la integración de una perspectiva de género en las actividades de desarrollo, con el objetivo último de alcanzar la igualdad en este ámbito. El enfoque basado en derechos humanos integra las normas internacionales de derechos humanos con los principios que rigen las actividades de desarrollo, incluidos los derechos humanos de la mujer y la prohibición de la discriminación por razones de sexo. El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer ha analizado en detalle y profundidad la forma en que la desigualdad afecta a las mujeres en sus vidas, lo cual supone una importante aportación para la elaboración de políticas y la programación en materia de desarrollo. Cuando está respaldado por sistemas nacionales de rendición de cuentas, el enfoque basado en derechos humanos puede reforzar enormemente el progreso hacia la igualdad de género.

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

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

En la mayoría de las organizaciones, la incorporación de las cuestiones de género es un concepto más familiar que la incorporación de los derechos humanos. Las estructuras y los procesos establecidos para velar por la incorporación de la perspectiva de género pueden emularse o adaptarse para facilitar la introducción de un enfoque basado en los derechos humanos en la programación.

²⁸ ACNUDH, «Preguntas frecuentes sobre el enfoque de derechos humanos en la cooperación para el desarrollo», 2006.

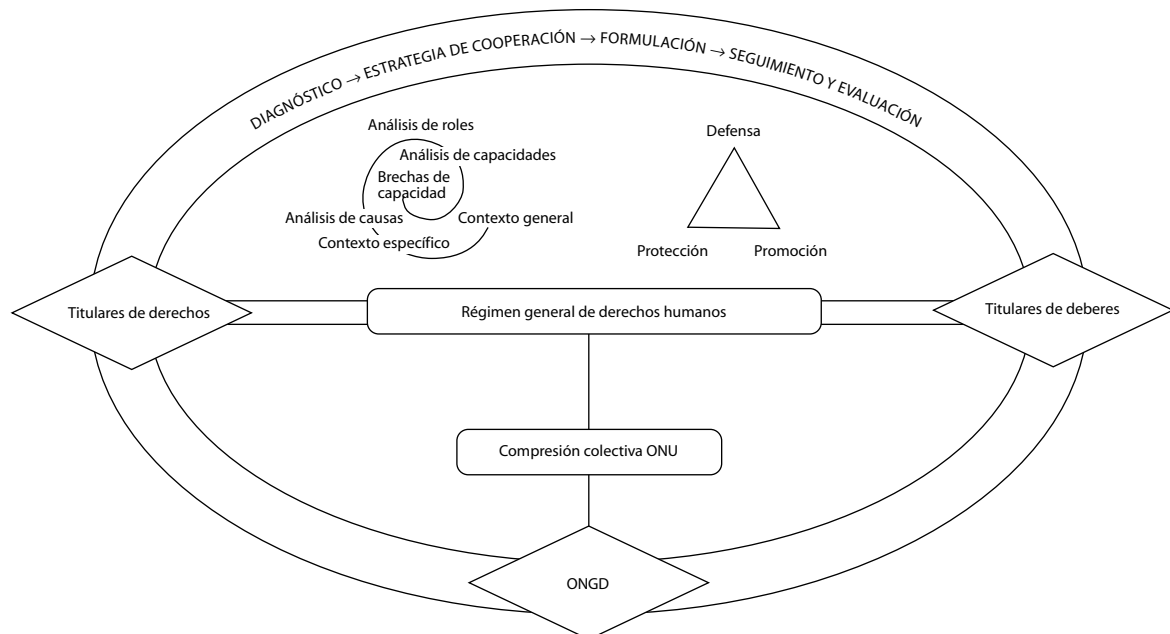
CASO PRÁCTICO

Los siguientes apartados del manual contienen continuas referencias que los vinculan entre sí. Así, por la misma naturaleza del trabajo participativo, resulta difícil e incluso poco productivo concentrarse en un apartado de forma aislada. Al trabajar en un determinado paso, muchas veces aparecerán aspectos relativos a otro apartado. Por lo tanto, se recomienda hacer una primera lectura global del manual y, en adelante, estar en disposición para moverse entre capítulos según sea necesario.

Para facilitar el manejo de la guía, la información aparece diferenciada entre pautas metodológicas, que se distinguen en la edición por la trama de fondo que llevan, y el traslado de las mismas a los casos prácticos que sirven de ejemplo en esta guía y que figuran a continuación de las pautas metodológicas.

Por otro lado, el trabajo que se propone en el caso práctico podemos hacerlo en cualquier contexto y realidad, siempre que adaptemos nuestras prácticas y metodologías a las diferentes condiciones y contextos locales. El conocimiento del medio derivado del trabajo conjunto con las organizaciones locales constituye la mejor herramienta para ese proceso de adaptación.

El ciclo de gestión de los proyectos de desarrollo desde un enfoque basado en derechos humanos



1. FASE PRELIMINAR

Somos una ONGD privada sin ánimo de lucro, plural e independiente desde el punto de vista político y religioso. Nuestro objetivo fundamental es la defensa activa de los intereses de los niños y niñas, especialmente de los más desfavorecidos. Somos parte de una federación de asociaciones a nivel internacional con presencia en países de Latinoamérica, África y Europa. Nuestro trabajo en el terreno se desarrolla en colaboración con organizaciones locales. La contraparte habitual en nuestros proyectos son las asociaciones de la propia federación radicadas en los diferentes países donde apoyamos procesos de desarrollo.

Nuestras intervenciones se centran en la educación, la prevención y lucha contra todo tipo de maltrato a los niños y niñas, la protección de los menores más vulnerables, el fomento de la participación infantil, la educación en valores como la tolerancia y la solidaridad o la difusión de los derechos de los niños y niñas.

Trabajamos con la infancia más vulnerable. Es el caso de niños y niñas enfermas, con algún tipo de discapacidad, niños y niñas trabajadores y los afectados por conflictos armados, infancia desplazada o refugiada, infancia desmovilizada, excombatiente o involucrada en grupos armados (portadores, informadores...) y, en general, toda infancia afectada por la pobreza y exclusión.

Tras el cierre de un proyecto en la zona de Kikoi²⁹ (República Democrática del Congo) muy centrado en la *reconstrucción de escuelas e infraestructuras educativas*, diferentes colectivos se han dirigido a nuestra contraparte planteando una serie de demandas relacionadas con la *educación básica de los y las menores*, que se enmarcan dentro de las líneas de trabajo del proyecto anterior. En este caso, la contraparte es una asociación de la federación. Una vez que hemos recibido esta información, comprobamos que, a priori, encaja con nuestras líneas habituales de trabajo y tomamos la decisión de elaborar una nueva propuesta de intervención:

- *Paso 1*: constitución de un grupo de trabajo de carácter técnico. En todo caso, debería haber representación tanto nuestra como de la entidad local. En la medida de lo posible, miradas complementarias a las que se consulte puntualmente serán de utilidad para que la propuesta sea lo más completa posible.
- *Paso 2*: comprensión común sobre conceptos fundamentales. Antes de abordar el análisis de la realidad en la que se pretende intervenir, es necesario que las partes implicadas se cuestionen y debatan ciertos conceptos y

²⁹ Zona ficticia de República Democrática del Congo. En todo caso, los datos reflejados se mantienen en parámetros comunes a regiones afectadas por problemas similares en el continente.

paradigmas que a veces se dan por sabidos y comprendidos, y que la experiencia demuestra que conviene clarificar y compartir. Intercambiar y consensuar lo que subyace a estos conceptos resulta determinante para la definición de la estrategia a desarrollar. Nos referimos básicamente a los conceptos de pobreza y derechos humanos. No se trata de llegar a una definición cerrada y definitiva, sino de manejar unos mínimos compartidos que sean coherentes con la esencia del enfoque de derechos humanos. Sería suficiente con abrir una lluvia de ideas facilitada por una serie de preguntas orientativas. Puede haber situaciones en las que el punto de arranque de las partes implicadas respecto al concepto de los derechos humanos sea muy dispar. Esto no tiene que ser necesariamente un obstáculo insuperable, sino que el propio proceso de diálogo puede contribuir a acercar posturas.

Concepto de pobreza:

¿Sólo es pobre la persona que no tiene recursos económicos?, ¿es la pobreza una cuestión de derechos?, ¿se requieren capacidades especiales para no ser pobre?, ¿existe alguna fórmula para salir de la pobreza?, ¿quién es responsable de que exista pobreza?

«Desde una perspectiva de los derechos humanos, la pobreza constituye 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. (Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales-2001)».

Concepto de derechos humanos:

¿Se otorgan, se tienen, se reconocen?, ¿un derecho genera obligaciones?, ¿están limitados a ciertos grupos de la sociedad?, ¿dependen de la capacidad económica?, ¿se puede renunciar a ellos?, ¿son diferentes según donde hayas nacido?, ¿hay algún derecho más importante que otro?, ¿son sólo una obligación moral?, ¿es el Estado quien los define?, ¿quién se preocupa de su cumplimiento?, ¿cabe reclamarlos legalmente ante la justicia?

«Los derechos humanos se pueden definir como garantías legales universales que corresponden a todos los seres humanos y que protegen al individuo y/o los grupos frente a acciones y/u omisiones que afectan a la dignidad humana (Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos)».

- *Paso 3:* el equipo técnico elabora un plan de trabajo y establece las pautas básicas de funcionamiento interno. El plan de trabajo debiera ser realista y flexible atendiendo a los recursos que manejamos. Este plan debiera responder a las preguntas de qué vamos a hacer y cuándo, cómo lo vamos a hacer, quién se va a responsabilizar de cada actividad y qué mecanismos de comunicación interna y de toma de decisiones vamos a establecer.

2. ANÁLISIS DE CONTEXTO

2.1. Contexto general

Toda estrategia de reducción de la pobreza a través de la aplicación del enfoque basado en derechos humanos debe comenzar por la identificación de las personas pobres. Esta labor consta de dos etapas:

- a) **Determinar las características que se consideran propias de la pobreza** (véase el concepto de pobreza según el enfoque basado en derechos humanos en capítulo introductorio).

Comenzamos por recopilar una serie de datos generales del país relativos a ubicación y características geográficas, organización territorial, datos de población generales (educación, salud, alimentación...), esperanza de vida, señas culturales, etc. Se hará una recopilación específica del área de trabajo contemplada en la idea inicial del proyecto, de tal forma que se vayan dando datos a nivel regional y local.

Es importante asegurar que el proceso de recogida de información responda también a los principios de derechos humanos: participativo, incluyente, transparente y abierto a la diversidad cultural.

Algunos indicadores mayoritariamente manejados de forma orientativa pueden ser:

- Índice de desarrollo humano (IDH) y datos de sus componentes.
- Índice de pobreza.
- Índice de inequidad de ingresos o de GINI.
- Número y porcentaje de población infantil escolarizada. Población infantil en que la educación no cubre los niveles mínimos, etc.

Además de la información general del país, se deberá recopilar y analizar toda la información disponible de estos indicadores en grupos específicos y áreas geográficas de mayor vulnerabilidad. Estos datos deberán siempre aparecer desagregados por sexo. Por ejemplo, los grupos de mayor vulnerabilidad pueden ser: población con VIH, etnias en situación de extrema pobreza, áreas urbanas marginales, etc.

La persona responsable a nivel local resulta crucial para identificar posibles grupos vulnerables.

Entre otras fuentes de consulta, esta información se puede encontrar en:

- Informes de desarrollo humano del PNUD (www.undp.org).

- Objetivos de Desarrollo del Milenio (<http://mdgs.un.org/unsd/mdg/Data.aspx>).
- Banco Mundial (<http://devdata.worldbank.org/wdi2005/section2.htm>)

Una vez analizados los datos y contrastada su fiabilidad, se deberá hacer una cuidada selección de los más representativos y llamativos, que serán los que se reflejarán finalmente en el diagnóstico. Pondremos especial énfasis en contrastar los indicadores de pobreza para la zona de intervención. Para ello, deberíamos mantener reuniones y entrevistas con actores relevantes, como por ejemplo: delegados y delegadas del gobierno en la zona de intervención, líderes locales, entidades académicas, representación de Naciones Unidas, otras organizaciones no gubernamentales que intervienen en la zona, etc.

b) **Identificar los grupos de población con estas características**³⁰

En primer lugar, la labor no debe consistir simplemente en presentar una cifra, como la proporción de pobres en la población, sino en determinar quiénes son las personas pobres y en qué grado lo son. Así pues, hay que identificar las que son extremadamente pobres, es decir, las más pobres entre los pobres, así como los grupos específicos, en función de varias características, como el sexo, la ubicación geográfica, el origen étnico, la religión, la edad y la ocupación, de manera que pueda abordarse el problema de la manera más detallada posible.

En segundo lugar, hay que hacer todo lo posible para determinar quiénes se hallan especialmente desfavorecidos y marginados entre los pobres (por ejemplo, las mujeres, las personas que viven con VIH/SIDA, tercera edad, las personas discapacitadas y las que sufren discriminación racial o religiosa). Cuando la limitación de recursos obligue a establecer un orden de prioridad, las personas pertenecientes a esos grupos deberán recibir una atención prioritaria. Esto es necesario en aras de la igualdad, principio esencial del planteamiento basado en los derechos humanos.

ETAPA a). CARACTERÍSTICAS³¹ PROPIAS DE LA POBREZA

País: República Democrática de Congo (África Central)

Organización administrativa: República unitaria

³⁰ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Principios y directrices para la integración de los derechos humanos en las Estrategias de Reducción de la Pobreza, diciembre 2006.

³¹ Datos obtenidos del Informe sobre Desarrollo Humano 2007-2008. La grave crisis acaecida desde el segundo semestre de 2008, ha hecho que buena parte de los datos reflejados se hayan visto desgraciadamente superados por el conflicto.

Población: 58.700.000
Conflictos recientes: 2 guerras civiles (1996/97-1998/2003)
Desplazados internos (miles): 1.100
Refugiados por país de asilo (miles): 208
Refugiados por país de origen (miles): 402

- Datos generales República Democrática del Congo (R.D.C.)

IDH RDC: 0,411 [muy bajo]
Índice de Pobreza: 39,3 %
GINI: ../. (datos no disponibles)
Índice de Desarrollo relativo al Género (IDG): 0,398
Esperanza de vida: 45,8 años Mujeres: 47,1 años Hombres: 44,4 años
Mortalidad infantil: 129 ‰
Porcentaje de presupuesto nacional destinado a educación: ../.
Porcentaje de presupuesto nacional destinado a salud: 1,1 % del PIB
Educación NO pública (costes de matriculación en todos los casos. Por niño/a aproximadamente el 20 % del presupuesto familiar)
Niños/as en edad escolar (6 a 11 años): 3,5 millones
Tasa de matriculación combinada primaria, secundaria y terciaria: 33,7 %
Femenina: 28 % Masculina: 39 %
Tasa de alfabetización de adultos: 67,2 %
Tasa de alfabetización femenina: 54,1 %
Tasa de alfabetización masculina: 80,9 %
75 % de escuelas sin sistemas de saneamiento

En términos absolutos, RDC se considera el país del mundo con el número más alto de niños y niñas sin escolarizar.

- Datos de la región: Kikoi

Algunos datos son de elaboración propia (ONGD o contraparte local), al no estar disponibles ni elaborados por otras fuentes.

Esperanza de vida: 42 años
Mortalidad infantil: no disponible
Porcentaje de presupuesto nacional destinado a educación: 9 %
Educación NO pública (costes de matriculación en todos los casos. Por niño/a aproximadamente el 20 % del presupuesto familiar)
Niños/as en edad escolar (6 a 11 años): no disponible
Niveles de escolarización: 3.123 menores no escolarizados (74 % niñas)

Tasa de analfabetismo entre adultos: 47 %
 Tasa de alfabetización femenina: 39 %
 75 % de escuelas sin sistemas de saneamiento

ETAPA b). IDENTIFICACIÓN DE LOS GRUPOS DE POBLACIÓN

De la visión global de la pobreza en el contexto de referencia, descendemos a la singularización de aquellas personas y colectivos especialmente vulnerables y marginados. Su identificación se facilitará también a través del resultado del cruce de varios indicadores con niveles insuficientes de cobertura.

- Grupos vulnerables y marginados República Democrática del Congo (R.D.C.)

Población desplazada
 Población refugiada (Ruanda y Burundi)
 Población con VIH
 Excombatientes (población adulta/población infantil)
 Infancia abandonada (incluye huérfanos/as)
 Infancia sometida a explotación sexual, laboral y/o trata

- Grupos vulnerables y marginados Kikoi

Población desplazada
 Población refugiada (Ruanda y Burundi)
 Población con VIH
 Excombatientes (población adulta/población infantil) o involucrada en grupos armados
 Infancia abandonada (incluye huérfanos/as)
 Infancia sometida a explotación sexual, laboral y/o trata
 Prestar atención a las niñas, en cada uno de los grupos anteriores

A partir de estos datos y con el fin de valorar la pertinencia de nuestra intervención, es conveniente revisar, desde nuestra esencia como organización, nuestra experiencia en cooperación, conocimientos y sectores de actuación. También hay que identificar a la o las contrapartes con las que podemos contar. Además, tendremos en cuenta los referentes nacionales e internacionales del derecho sobre el que vamos a incidir de forma prioritaria, al menos de forma general. También tendremos presente qué recursos tenemos y a los que podemos acceder. Otro aspecto a considerar sería cómo complementar e incluso apoyar la labor de otras iniciativas.

Un ejercicio interesante puede ser plantear una reunión breve en la organización, en la que participe el equipo técnico de proyectos y una persona de la junta que coordine o esté más vinculada al área de proyectos de la entidad.

Con algunas preguntas muy básicas, se trata de decidir si el proyecto encaja con nuestra línea de trabajo y tenemos capacidad (tanto por personal como por volumen de trabajo y acceso a recursos, etc.) para planteárnoslo en este momento:

- *¿Se enmarca en nuestras áreas de actuación?*

En el caso de nuestra organización, el derecho a la educación aparece claramente como uno de nuestros ámbitos de actuación y tenemos experiencia en la zona con la misma contraparte que nos ha enviado las demandas de la población. De hecho, estas demandas se han manifestado durante encuentros de evaluación de intervenciones anteriores.

Hasta ahora, en la zona hemos realizado intervenciones más enfocadas a la reconstrucción de infraestructuras tras el conflicto aún inacabado. Sin embargo, en las reflexiones internas realizadas en nuestra organización, se ha visto necesario avanzar respecto al trabajo que se articula e incorporar el enfoque basado en derechos humanos en nuestra aportación vinculada a la educación.

Así, en una región en continua situación de conflicto y de vulnerabilidad que le hace dependiente de intervenciones de ayuda humanitaria y donde se intentan dar pasos que lleven a una cierta normalidad, se ve necesario trabajar la educación no en un contexto de emergencia, sino integrada en procesos a medio plazo que generen estabilidad en la zona y una base sólida para procesos de desarrollo. La educación se trabaja no sólo con planteamientos básicos de infraestructuras e inicio de clases, sino con una visión más global, más amplia, que garantice a la infancia el derecho a la educación en un ambiente seguro que le aleje de todo tipo de abusos y desprotección. (Ver Anexo 2).

- *¿Trabajamos normalmente con estos grupos de población, con infancia en este caso?*

La infancia y el reconocimiento de sus derechos y su pleno ejercicio, en el marco de la Convención sobre los Derechos del Niño, es el grupo de la población a la que enfocamos principalmente nuestras actuaciones.

- *¿Hay gente en el equipo (equipo entendido en sentido amplio, que integra a la contraparte) que pueda asumir la carga de trabajo que supone di-*

señar una estrategia, buscar financiadores en su caso, desplazamientos y coordinación del equipo, etc.?

Hay una técnica que cierra ahora otro proyecto y que puede asumir la identificación y diseño de la estrategia y se tienen identificadas dos convocatorias en la que presentarla tras su debida formulación.

Sería necesario plantear la posibilidad de incorporar a un expatriado que pueda trasladarse a la zona y trabajar directamente con la contraparte. Por la experiencia anterior, el apoyo externo es necesario, aunque será un coordinador local el máximo responsable.

Hipótesis: Puede ser que la organización ya tenga un expatriado en la zona que pueda asumir el trabajo.

Se puede dar el caso de que la organización tenga fondos propios que se podrían destinar a este proyecto y a la estrategia que se diseñe.

Incluso puede ser un buen momento para ver que, aunque el proyecto se adecúa perfectamente a nuestro perfil, hay sobre la mesa otro proyecto que desde la organización se ve prioritario.

2.2. Contexto específico

En este apartado, el resultado a obtener sería la *identificación del área que vamos a trabajar dentro del derecho priorizado* y los *colectivos implicados* (titulares de derechos y titulares de deberes). No debemos olvidarnos de la posible vinculación de esa área con otros derechos. También deberemos tener presente la posibilidad de establecer alianzas y aprendizajes procedentes de otras iniciativas. Para ello pueden servirnos las notas siguientes.

Priorizar la identificación de los grupos más vulnerables, excluidos y marginados de entre el colectivo general de los más pobres. Puede que no podamos trabajar con estos grupos directamente pero no hay que perderlos de vista en ningún momento del proceso. Una vez que tenemos identificada el área específica de intervención, procederíamos a realizar una verificación de la realidad para ver con qué colectivos podemos trabajar inicialmente. Puede que en momentos posteriores del proceso iniciado (suma de varios proyectos) se vaya pudiendo tener acceso a otros colectivos más vulnerables.

Partimos de la verificación del concepto del derecho priorizado por parte de la comunidad con la que se va a cooperar. Es necesario poner especial atención en que participen personas que sean parte de los grupos más vulnerables y marginales. A partir de una hipótesis inicial sobre cuáles son estos grupos, la participación de

algunos de sus miembros en este proceso permite que tomen conciencia sobre la situación de no realización de sus derechos.

Apoyarnos en apartados de los textos e informes legales internacionales y nacionales, locales, etc. Conocer los compromisos internacionales del país en relación a los derechos humanos. Conocer el nivel de incorporación del derecho priorizado en la legislación nacional. Conocer los mecanismos de recurso existentes para los casos de violación de este derecho.

En este apartado, tienen que quedar identificados los siguientes aspectos:

- Componentes del derecho priorizado (disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad) (Ver Cuadro 4).
- Titulares de las diferentes dimensiones asociadas al derecho priorizado.
- Obligaciones de los titulares de deberes.
- Otros derechos vinculados.

Estos cuatro elementos nos van a marcar las pautas para definir o identificar el *colectivo especialmente vulnerable* en el que vamos a centrar nuestra intervención. Con esto, conseguimos centrar esfuerzos y focalizar resultados. Así sabemos con qué colectivos y qué contenidos podemos trabajar desde nuestra realidad y de acuerdo al contexto.

Desde el equipo técnico asignado a la fase de identificación hacemos una reflexión interna con respecto al contenido del derecho a la educación, núcleo de la estrategia que vamos a implementar.

Lo hacemos como punto de partida para preparar las dinámicas que vamos a trabajar con la comunidad y los grupos de interés. Así, a partir de lo que trabajemos con ellos podremos ir identificando los elementos esenciales del derecho a la educación que se marcaban en el recuadro anterior: 1. Componentes del derecho a la educación; 2. Titulares de las diferentes manifestaciones del Derecho a la Educación; 3. Obligaciones de los titulares de deberes y quiénes son; 4. Derechos vinculados al derecho a la educación (Ver cuadros incluidos al final del apartado).

El PRIMER PASO que damos para elaborar un concepto lo más conciso posible del derecho a la educación en nuestro contexto, en la realidad en la que vamos a incidir, es identificar textos legales en que apoyarnos y legislación nacional y local, así como los mecanismos existentes para poder garantizar el ejercicio de ese derecho:

- **Legislación y compromisos internacionales**

- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

Artículo 13

1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la educación. Convienen en que [...] la educación debe *capacitar a todas las personas* para participar efectivamente en una sociedad libre, [...]
2. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen que, con objeto de lograr el pleno ejercicio de este derecho:
 - a) La enseñanza primaria debe ser obligatoria y asequible a todos gratuitamente.
 - b) La enseñanza secundaria, en sus diferentes formas, incluso la enseñanza secundaria técnica y profesional, debe ser *generalizada* y hacerse *accesible* a todos, por cuantos medios sean apropiados y, en particular, por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita.
 - c) La enseñanza superior debe hacerse igualmente accesible a todos, sobre la base de la capacidad de cada uno, por cuantos medios sean apropiados, y en particular por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita.
 - d) Debe fomentarse o intensificarse, en la medida de lo posible, la educación fundamental para aquellas personas que no hayan recibido o terminado el ciclo completo de instrucción primaria.
 - e) Se debe proseguir activamente el desarrollo del sistema escolar en todos los ciclos de la enseñanza, implantar un sistema adecuado de becas y mejorar continuamente las condiciones materiales del cuerpo docente.

Artículo 14

Todo Estado Parte en el presente Pacto que, en el momento de hacerse parte en él, aún no haya podido instituir en su territorio metropolitano o en otros territorios sometidos a su jurisdicción la obligatoriedad y la gratuidad de la enseñanza primaria, se compromete a elaborar y adoptar, dentro de un plazo de dos años, un plan detallado de acción para la aplicación progresiva, dentro de un número razo-

- nable de años fijado en el plan, del principio de la enseñanza obligatoria y gratuita para todos.
- Observaciones generales N° 11 (1999): Planes de acción para la enseñanza primaria (sobre el artículo 14 del Pacto) y N° 13 (1999): El derecho a la educación (sobre el artículo 13 del Pacto).
 - Convención sobre los Derechos del Niño: artículos 28 y 29 y Observación general N° 1 (2001): Propósitos de la educación.
 - Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (art. 10).
 - Conferencias mundiales: Declaración Mundial sobre la Educación para Todos (1990); Cumbre de la Educación para Todos: Declaración y Marco de Acción de Delhi (1993); Educación para Todos: Marco de Acción de Dakar (2000).
 - Objetivos de Desarrollo del Milenio 2 y 3: Lograr la enseñanza primaria universal, promover la igualdad entre los sexos y la autonomía de la mujer.
 - Datos PNUD respecto a RDC para cumplir los Objetivos de Desarrollo del Milenio: Construcción o rehabilitación de 3.000 escuelas de primaria y unas 1.100 escuelas de secundaria en los próximos 3/4 años.
- ***Legislación nacional y marco de desarrollo nacional o local del derecho a la educación***
 - Plan Nacional de Incidencia que contempla la seguridad en las escuelas, mayores recursos económicos.
 - Programa Oficial de Aprendizaje Acelerado.

Ratificaciones de los tratados internacionales sobre derechos humanos por la República Democrática del Congo (miembro de la ONU desde 1960)

Tratados	Ratificación	Reservas (respecto a mecanismos de control)
Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos	X	
Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales	X	
Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial	X	
Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer	X	
Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles o Degradantes	X	
Convención sobre los Derechos del Niño	X	
Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus familias		
Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio	X	
Convención sobre el Estatuto de los Refugiados	X	

Damos un SEGUNDO PASO como equipo técnico responsable de esta parte del diagnóstico, identificando algunos aspectos relacionados con el Derecho a la Educación que debieran salir cuando trabajemos con los grupos de interés:

- *Educación de calidad*: lo hacemos atendiendo a los cuatro componentes fundamentales para la realización de un derecho con calidad:
 1. *Disponibilidad*: escuelas gratuitas con los servicios y prestaciones necesarios (agua, saneamiento, equipamiento suficiente incluidos libros y cuadernos...), respaldadas por los planes locales y nacionales de estudio (planes que incluyan formación específica en derechos humanos) que planifiquen etapas del plan escolar (para una formación gradual en el aprendizaje de conocimientos y la adquisición de las destrezas y competencias necesarias), profesorado capacitado y bien pagado, entorno seguro para niños y niñas, etc.

2. *Accesibilidad*: en zonas bien comunicadas y sin dejar ninguna aldea demasiado alejada de alguna de las escuelas, transporte para las aldeas lejanas, asegurar un número mínimo de plazas para niñas, programas de alimentación sana apoyando la escolarización de todos los niños y niñas de las familias...
 3. *Aceptabilidad*: programa de estudios aprobado que cuide las lenguas de la zona, juegos mixtos, nunca generando divisiones entre niños y niñas, plantear dinámicas o mecanismos para atender las opiniones de los y las niñas (¿se les pregunta en casa o en la escuela qué quieren? ¿se plantea una evaluación de algunas horas en la escuela con ellos?, ¿se les deja elegir juegos o temas de trabajo?...), contenidos de las clases atendiendo a su realidad (p.ej. problemas matemáticos que hagan alusión a los productos de las huertas locales...).
 4. *Adaptabilidad*: atender a las épocas de lluvias, a los ciclos del campo, calendario de fiestas religiosas...
- *Titulares de deberes* (obligaciones de determinados agentes respecto al acceso a la educación y a tener una educación de calidad): el Estado, autoridades locales, padres y madres, profesorado, comités...
 - *Titulares de derechos* de cualquiera de las dimensiones del Derecho a la Educación: niños y niñas (refugiadas y desplazadas, excombatientes, víctimas de abuso sexual o laboral...), padres y madres, profesorado, Secretaría local de Educación, ...

Preparamos (el equipo técnico) las jornadas de trabajo con la comunidad y otros colectivos implicados en el ejercicio del Derecho a la Educación por los niños y niñas. De los resultados de las dinámicas y charlas que se mantengan se deben extraer los componentes del Derecho a la Educación *para la población* del distrito en el que estamos trabajando, titulares de deberes, derechos vinculados al Derecho a la Educación y además los grupos más vulnerables y marginados en su realidad respecto al acceso al Derecho a la Educación en los términos que queden fijados.

Se acuerda identificar primero a los *grupos más vulnerables y marginados* con respecto al ejercicio del Derecho a la Educación. Atendiendo a la experiencia de la contraparte, se seleccionan una serie de personas que representan a colectivos y sectores plurales de la sociedad en la que vamos a incidir: padres y madres de niños y niñas que acuden a la escuela de la zona, maestros de la zona, padres y madres con menores en edad escolar, una anciana con menores a su cargo, autoridad local, un menor excombatiente, etc. Son todas ellas personas que, como conocen o han participado en el proyecto anterior, ya tienen confianza en el equipo técnico.

No debemos perder de vista que el hecho de haber participado en el proyecto anterior puede crear sesgos importantes respecto a la participación y al acceso a la información. Tenemos que velar por la participación en el diagnóstico también de familias y personas que no participaron en el proyecto anterior, conscientes de que su grado de implicación será inicialmente menor.

También hay que atender a las expectativas que genera la realización de cualquier diagnóstico en las familias y personas participantes y que además condiciona sus respuestas y reacciones.

Se organiza una sesión de trabajo con dos dinámicas:

• ***Dinámica 1: Power Walk***

Con esta dinámica podemos identificar a los grupos más vulnerables y marginados y las características que les conducen a tal situación. De las conclusiones que se deriven de la dinámica se pueden vincular las desigualdades existentes a derechos no realizados.

Para preparar la dinámica, desde la entidad local, buena concedora de la realidad en la que nos movemos, se prepara una batería de personajes existentes en la comunidad o en la región y una serie de circunstancias que les afectan a los mismos y que responden al contexto en el que se está trabajando. Por ejemplo:

– PERSONAJES:

- Jefe local, con estudios medios.
- Padre de familia analfabeto y desplazado de una región lejana hace seis meses.
- Mujer analfabeta viuda y con cuatro menores a su cargo, víctima de abusos sexuales y desplazada interna.
- Niña de nueve años de la comunidad que no ha perdido años de escuela y que vive con su familia, propietaria de una tienda de la zona.
- Niño excombatiente de 11 años que dejó la escuela a los cinco años y que vive en un centro de menores.
- .../...

– CARACTERÍSTICAS:

- Hombre: dos pasos hacia delante.
- Mujer: dos pasos hacia atrás.
- Desplazado/a o refugiado/a: dos pasos hacia atrás.

- Con estudios medios: un paso hacia delante.
- Mujer sola con cargas familiares: tres pasos hacia atrás.
- Niño con su familia sin haber perdido años de escuela: dos pasos hacia delante.
- Niña con su familia sin haber perdido años de escuela: un paso hacia delante.
- .../...

Se asigna un personaje a cada persona participante. Se colocan en una misma línea de partida reflejando el principio de igualdad de los derechos humanos. Se van enumerando diferentes características de las personas pertenecientes a esa comunidad (ej. Hombre o mujer, etc.), y los personajes avanzan o retroceden según indicaciones recibidas de quien dinamiza y atendiendo a la tabla elaborada a partir de baremos que reflejan la realidad social.

Cuando ya se ha completado la enumeración de todas las variables a considerar, se pueden observar gráficamente las grandes distancias existentes por el mero hecho de tener unas características u otras. Por lo tanto el principio de igualdad y no discriminación no está realizándose debidamente.

Además, de los resultados de esta dinámica se identifican como grupos más vulnerables y marginados:

- Niñas víctimas de violencia huérfanas o abandonadas.
 - Niñas huérfanas.
 - Niños y niñas de familias refugiadas o desplazadas.
 - Niños y niñas de familias retornadas.
 - Niñas víctimas de violencia doméstica.
 - Niños y niñas a cargo de abuelas mayores.
 - Niñas y niños excombatientes.
 - Adolescentes que no saben leer ni escribir.
 - Adolescentes casadas muy jóvenes y con menores a su cargo.
 - .../...
- **Dinámica 2:**

Para elaborar el *concepto del Derecho a la Educación* se selecciona a los y las participantes de la dinámica, incluyendo a personas que representen a los colectivos y grupos especialmente vulnerables en la zona (una persona que haya retornado a la zona, una abuela con menores a su cargo, un adolescente excombatiente, ...) teniendo en cuenta el objetivo que

perseguimos con este diagnóstico y las limitaciones que tenemos de tiempo (no es un grupo de más de 12 personas).

Empezamos exponiendo al grupo seleccionado a qué nos referimos cuando hablamos de grupos vulnerables y se abrirá un pequeño debate para que identifiquen los que consideren de mayor importancia en la zona de intervención (lluvia de ideas).

Hecho esto, planteamos la siguiente dinámica.

Dinámica: Mapa Corporal de la Persona Educada

Se plantea una pregunta muy general sobre lo que tiene y hace una persona educada de acuerdo con su criterio. Se propone un diálogo ágil, poco elaborado, a modo de lluvia de ideas.

Probablemente, la mayor parte de las sugerencias tendrán que ver con las ventajas económicas y sociales de la educación. Las siguientes preguntas suplementarias ayudarán a ampliar la discusión:

- ¿Qué casa, huerto o ganado tiene esta persona educada?
- ¿Qué papel suele tener en una conversación? ¿Suele ser quién más habla y propone?
- ¿Cómo se relacionará con otras personas, fuera de su entorno local inmediato?
- ¿Qué trabajo tiene?
- ¿Qué papel desempeña en la comunidad? ¿Y su familia?
- ¿Cómo se dirigen a él las autoridades locales o regionales?
- .../...

Para profundizar en este ejercicio, el grupo podría examinar cómo la persona se volvió educada y cuántos años tenía, qué tenía la escuela para proveer esta educación, cómo aprendió, dónde aprendió, con quién aprendió, etc.

En nuestro caso práctico, tras realizar esta segunda dinámica se extrae la siguiente información respecto a qué se entiende o cómo se percibe el Derecho a la Educación por parte de la comunidad o grupos de población con los que trabajamos:

- *Educación de calidad:*
 - Tener escuelas con profesores que acudan a diario.
 - Tener cuadernos y bolígrafos para los y las niñas.
 - Tener clases separadas por niveles.

- Tener adultos de confianza de la comunidad que apoye al profesor durante las horas de escuela asegurando que los niños y niñas están bien, especialmente las niñas.
 - Tener escuelas a una distancia adecuada.
 - Que los niños y niñas no tengan que desplazarse por caminos peligrosos y solitarios o que no lo tengan que hacer solos.
 - Tener cursos continuados en la escuela (que no se interrumpan las clases durante meses).
 - Saber que los niños y niñas pueden comer algo en la escuela.
 - Conocer y saber de qué les hablan a los niños y niñas durante las clases.
 - .../...
- *Obligaciones de los titulares de deberes:*
 - Conocer, poner rostro y nombre al Ministerio de Educación que se supone que manda al profesorado.
 - Maestros y maestras que se reúnen con los padres y madres y explican el funcionamiento de la escuela, el calendario escolar cerrado, etc.
 - Planes de estudio y educación que estén apoyados y firmados por las autoridades locales.
 - Crear condiciones seguras en las escuelas.
 - .../...
- *Otros derechos vinculados:*
 - Derecho a la salud y a la alimentación, especialmente de las niñas.
 - No discriminación, sobre todo niños y niñas de una lengua minoritaria.
 - Derecho al trabajo.

La información que se obtenga de estas dinámicas puede ser retomada en el momento de elaborar los indicadores que se definan en el marco de la estrategia que vayamos diseñando. También puede ser interesante tenerla en cuenta en las fases de seguimiento y evaluación del proyecto que se ejecute y de evaluar los avances conseguidos respecto a la educación en la zona de intervención.

Para tener una imagen precisa de lo que se entiende por Derecho a la Educación, y para completar la visión de la comunidad, el grupo de trabajo mantiene tres reuniones en ámbitos muy diferenciados:

- Reunión con la delegada de ACNUR / ECHO / UNICEF / UA (o alguna institución similar) en la que se habla directamente sobre estas cuestiones.
- Reunión con el alcalde de la región y con una autoridad religiosa de la región.
- Reunión con uno de los Club de Jóvenes de una región vecina, puesto en marcha hace año y medio por una comunidad religiosa que trabaja con menores y jóvenes en espacios educativos informales.

De las dinámicas y de las entrevistas mantenidas se desprende que:

- La educación, por parte de las familias, se considera responsabilidad de la comunidad pero no del Estado, al que se le agradece cada maestro o maestra que manda.
- Para las autoridades o personas más preparadas es un derecho que deben asegurar las autoridades, sin embargo no saben cómo articular una demanda más explícita al gobierno nacional, que siempre acaba con evasivas cuando se hacen solicitudes o se plantean demandas.
- Los y las niñas de la zona no están preparadas para seguir clases estandar según el Plan de Estudios estatal. Son niños y niñas que en general, han pasado mucho tiempo alejados del mundo educativo y que no tienen conocimientos ni hábitos.
- Si se quiere que los niños y niñas puedan aprovechar las lecciones, es necesario que no se queden dormidas y que puedan adquirir un hábito. Asegurarles una alimentación sana se ve determinante.
- Los niños y niñas no están cómodas en la escuela, donde no tienen material básico, como pupitres, una pizarra con tizas o cuadernos para todas.
- Las familias no ven tan necesaria la educación de las niñas, porque se casan pronto y su papel no es asumir puestos de responsabilidad sino ocuparse de la casa.
- En los programas nacionales no se contempla la formación en derechos humanos.

- El profesorado no cuenta con apoyo para su reciclaje y es muy difícil que las maestras con responsabilidades familiares puedan tener condiciones adecuadas para aceptar un puesto de trabajo en una escuela rural.
- .../...

Atendiendo a los resultados y datos de las dinámicas anteriores y confrontándolo con la realidad y el perfil de nuestra organización, se selecciona el grupo vulnerable que se va a poner en el centro de nuestra intervención.

Nuestra organización centra su trabajo en el apoyo a la infancia más vulnerable. Tenemos experiencia en el desarrollo de capacidades y habilidades de la población y estructuras y organizaciones sociales vinculadas a la escuela formal y no formal. La contraparte conoce bien la zona y tiene experiencia en el trabajo de apoyo y fortalecimiento del sistema educativo y de todos los grupos que se van organizando en torno al derecho a la educación.

Teniendo en cuenta estos criterios y los resultados de las dinámicas, se identifican los siguientes grupos vulnerables, dentro de la infancia más vulnerable:

- Infancia retornada, desplazada o refugiada.
- Niños y niñas excombatientes.
- Infancia abandonada (mucho, huérfana de padre y madre).
- Menores víctimas de explotación sexual, laboral y/o trata.
- Niñas en todas las categorías, prestando especial atención a la exposición al abuso sexual que presentan.

Para las fases posteriores, se creará un grupo de trabajo que se responsabilice de todo el proceso, lo cual implica continuar con la definición de los siguientes pasos metodológicos para el diagnóstico y la formulación.

En esas fases posteriores, habrá tres pasos ineludibles que serán el horizonte de referencia:

1. **Despertar la conciencia**

Hacer saber a las personas que tienen derechos, que no pueden renunciar a ellos y que actualmente se les priva de su disfrute. Esto puede ser suficiente para que se interesen por ser parte del proceso.

2. **Darle sentido al derecho a nivel local**

Examinar las disposiciones ya existentes sobre cada derecho, entender lo que ofrece la constitución y determinar qué hace falta para lograr el pleno ejercicio de los mismos.

3. Fortalecer competencias, conocimientos y confianza

Este empoderamiento es necesario para que puedan exigirle al gobierno y a otros titulares de deberes que rindan cuentas sobre el cumplimiento de sus obligaciones.

Para constituir el grupo de trabajo que va a desarrollar las siguientes etapas, grupo de trabajo que debe ser lo más representativo posible de los colectivos implicados con la consecución y el no respeto al derecho a la educación, aprovechamos la experiencia acumulada en la fase de diagnóstico. Así, las propuestas de quién puede conformar este grupo se hacen revisando los colectivos, entidades, organizaciones y personas con las que ya hemos tenido relación, como las madres y padres de menores en edad escolar, profesorado, representantes de organismos internacionales como el ACNUR o ECHO, etc.

Para nuestra intervención, se hacen varias propuestas, no todas ellas aceptadas:

- Representantes de padres y madres (dos personas) de las escuelas de la zona.
- Una persona representante de los comités de protección de la infancia en funcionamiento en una de las regiones colindantes.
- Niños y niñas de los grupos identificados como prioritarios.
- Niños y niñas con una infancia más normalizada y con núcleos familiares estables de la región.
- Experto/a en derechos humanos de la zona.
- Representante de GOTEK, *Groupe des ONG Travaillant en Education au Congo*, un foro de intercambio cuyo objetivo es desarrollar políticas centrales de incidencia para influir en el gobierno respecto al derecho a la educación. Por el momento, nuestra organización no forma parte de este grupo de incidencia.
- ACNUR, ECHO y representante del PNUD en la zona. Se han mantenido encuentros con todos ellos explicándoles el proceso. Se les propone que se incorporen al proceso.
- Representante de la Administración Pública. Se solicita por un lado la participación de la Defensoría de Derechos Humanos y del Ministerio de Educación, que participa enviando a un/a representante de las Comisiones Educativas Provinciales creadas en la región vecina pero que aún no se han constituido en nuestra zona (Estas Comisiones son de reciente crea-

ción. Han sido impulsadas por el Gobierno para la financiación de las escuelas de forma autónoma, reduciendo la dependencia del Estado).

Se recomienda que no sea un grupo de trabajo de más de 6/8 personas, puesto que sería poco operativo a la hora de tomar decisiones. En todo caso, las personas que han liderado la fase de diagnóstico (nuestra organización y la contraparte local) serán quienes coordinen y dinamicen este nuevo grupo creado específicamente para participar de forma activa en las siguientes etapas del proceso.

Cuadro 4: Componentes fundamentales para la realización de un derecho con calidad

Disponibilidad: Los medios y recursos necesarios para el ejercicio pleno de un derecho deben estar presentes y en condiciones adecuadas y suficientes.

Accesibilidad: Las estructuras y servicios existentes han de estar abiertas a todos los ciudadanos y ciudadanas, sin discriminación, y habrán de incorporarse acciones positivas que garanticen la inclusión de sectores marginados.

Aceptabilidad: Los bienes y servicios que faciliten el ejercicio de un derecho han de adecuarse eficazmente, con calidad y de manera no discriminatoria (especialmente atendiendo al género) y acorde con la diversidad cultural.

Adaptabilidad: Los bienes y servicios que faciliten el ejercicio de un derecho han de configurarse de manera flexible para responder a contextos específicos y en transformación.

Un derecho con calidad no es sino aquel que, en combinación con otros, habilita a la persona para el desarrollo de una vida plena y digna. La persona en ningún caso es agente pasivo.

Cuadro adaptado de «Derecho de Educación: Una guía para practicantes y activistas», Actionaid Internacional

Educación de calidad

Se analiza a partir de cuatro elementos concretos: el material didáctico, la pedagogía y proceso de educación, el acceso a la educación y la gestión de la educación. Los «ingredientes» de la educación de calidad variarán de un lugar a otro, dependiendo del contexto local y de la visión que se tiene de la educación. Un buen punto de partida sería determinar el significado de la educación de calidad para las personas de la zona de intervención.

3. ANÁLISIS DE CAUSAS

Con el paso anterior, tenemos seleccionadas las problemáticas principales y los derechos asociados a las mismas para un sector específico y para una población concreta. Se ha priorizado la focalización sobre un derecho en particular y se han tenido en cuenta otros derechos asociados al mismo (si bien se seguirá profundizando en su identificación en esta etapa). Partiendo del concepto de pobreza consensuado con la contraparte, se le ha dado contenido junto con la población local al concepto asociado al derecho priorizado.

La integración de los derechos humanos en la lucha contra la pobreza proporciona todos los instrumentos necesarios para determinar las raíces de la pobreza que residen en las prácticas discriminatorias y desarrollar estrategias adecuadas para su tratamiento. Para llegar a identificar estas raíces profundas de la pobreza, la herramienta fundamental es el análisis de causas.

En el análisis de causas, toca profundizar en los porqués de esta realidad, haciendo mención expresa de los incumplimientos en la realización del derecho priorizado, de otros derechos también afectados por este incumplimiento y de los marcos legales y jurídicos así como de las políticas que juegan un papel decisivo en esa sucesión de incumplimientos con respecto al disfrute de ciertos derechos. Todos estos análisis deberían centrarse lo máximo posible en aquellos colectivos seleccionados como punto focal de la intervención, recogiendo expresamente información específica sobre los mismos. Resulta conveniente evitar caer en generalidades. Cuanto más precisa sea la información relevante para este grupo, más útil será el análisis de causas a la hora de elaborar la estrategia. Además, llegar a un consenso en esta etapa es determinante, puesto que si no se produce dicho consenso en la causalidad, difícilmente se logrará llegar a un acuerdo respecto a las soluciones.

El equipo de trabajo prepara la metodología a aplicar en esta fase, en la que lo fundamental es incluir a todos los grupos significativos de la región en la que se va a incidir y vinculados al Derecho de Educación directa o indirectamente.

Así, se plantea organizar una sesión de trabajo en la zona que permita a la población identificar las causas por las que no se puede ejercer el Derecho a la Educación en alguna de sus dimensiones y priorizar la vulneración/es o violación/es concretas sobre las que incidir con nuestra estrategia.

Se decide trabajarlo mediante la elaboración de un árbol de relaciones causa-efecto (también se puede plantear la elaboración de un iceberg. En nuestro caso nos decantamos por el árbol de relaciones causa-efecto por ser una herramienta que ya manejamos en el EML).

La mayor parte de las personas u organizaciones que forman parte del grupo de trabajo creado a partir de la fase de diagnóstico para continuar con el proceso, son parte implicada y con conocimientos y experiencias suficientes como para elaborar este árbol causa-efecto. Ahora bien, sería interesante revisar quiénes formamos este grupo y tratar de incorporar a nuevas personas u organizaciones que puedan verse afectadas bien directa o indirectamente; así como personas o instituciones que puedan aportar una mirada diferente al proceso.

Analizando nuestro grupo de trabajo, vemos que sería interesante volver a contactar con el experto de la Universidad en derechos humanos, que no pudo sumarse al proceso completo.

Igualmente, invitamos a una expatriada de una ONG belga que está trabajando en una comunidad vecina. Centra su trabajo en el apoyo a las mujeres con microcréditos enfocados a las huertas familiares, pero entendemos que la relación con la comunidad y con mujeres que tienen a su cargo menores puede ser un valor añadido interesante.

En esta reunión, para la que hemos elegido un local que se utiliza para las Asambleas comunales y que hemos acondicionado para poder sentarnos en círculo, sin jerarquías de ningún tipo, explicamos el objetivo de la reunión, esto es, elaborar entre todas y todos un árbol muy gráfico que nos permita conocer qué pasa y por qué en la comunidad respecto al Derecho a la Educación. Hay que tener en cuenta que las personas participantes no parten de cero. La mayoría, como hemos dicho, han estado implicadas en la fase de diagnóstico y con ellas se ha trabajado el concepto de educación, educación de calidad, etc.

Además, sabiendo que no todas manejan la lengua que vamos a utilizar en la reunión con fluidez y que utilizar el lenguaje escrito puede ser complicado, hemos preparado tarjetas con dibujos y contamos con un chico de la comunidad que puede ir haciendo nuevas tarjetas a lo largo de la jornada. Estas tarjetas son un apoyo para la dinámica que vamos a realizar.

Como hemos dicho, el objetivo es identificar el *asunto principal (las razones y/o causas principales) del Derecho a la Educación* que origina la situación de vulneración del mismo y organizar las manifestaciones de vulneración de los otros derechos vinculados. Este análisis se centrará en los componentes del derecho vulnerado (disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad) que están estrechamente unidos a las obligaciones del Estado y de otros titulares de deberes en relación con el derecho afectado. A quienes dinamizan las dinámicas les puede resultar de utilidad tratar de clasificar las causas que se vayan identificando, de acuerdo con la siguiente tipología:

- *Causas inmediatas*: determinan el estatus concreto de la población (Ej. Las madres y padres no matriculan a las niñas en las escuelas).
- *Causas subyacentes*: hacen referencia a las dificultades en el acceso a los recursos (Ej. No hay caminos seguros y transitables para ir a la escuela).
- *Causas profundas*: directamente relacionadas con las políticas públicas (Ej. La región no es prioritaria para el Gobierno).

Para ello y para generar el debate y facilitar la reflexión, vamos lanzando preguntas que ya tenemos preparadas y que se refieren a los cuatro *componentes del derecho*: *disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad*:

- *Disponibilidad*: ¿Qué carencias existen? ¿Por qué existen estas carencias? Por ejemplo, quizás hay una escuela, pero no son instalaciones educativas adecuadas y suficientes, o quizás los costos impiden el acceso de todos a la educación. En este caso, habrá que ver quién determina los costos, quién toma decisiones respecto de la infraestructura, etc.
- *Accesibilidad*: ¿Van todos los niños a la escuela, tanto niños como niñas? ¿Por qué y por qué no? ¿Hay algunos grupos particulares de niños y/o niñas que no asisten a la escuela?, ¿tienen los padres y madres que pagar alguna cuota?
- *Aceptabilidad*: ¿Cómo ha mejorado o empeorado la calidad?, ¿cuál es la causa?, ¿se ha elaborado el plan de estudios de manera consensuada y de acuerdo a las directrices estatales?
- *Adaptabilidad*: ¿Van los niños y niñas de todas las etnias a clase?, ¿por qué no?, ¿contempla el calendario escolar los ciclos propios de la comunidad?

Atención, estas preguntas puede que no sea adecuado trasladarlas así en el grupo que tenemos conformado. Sería necesario que cada cual adecúe el lenguaje a la población y región en la que trabaja. Por ejemplo, sería más sencillo preguntar cuántos niños de la comunidad no van a la escuela y si apoyan en casa en la recolección de la yuca en vez de preguntar en abstracto si trabajan los niños y niñas...

Estamos tres horas de reunión y nuestro resultado es el siguiente árbol de relaciones causa-efecto, que trata de recoger todas las ideas que han ido saliendo en la reunión. No se trata tanto de que gráficamente sea perfecto, con un problema central ya identificado (ya lo tenemos, puesto que sabemos que nos estamos centrando en la vulneración del Derecho a la Educación). Lo importante es que aparezcan los problemas detectados bien identificados y jerarquizados en la medida de lo posible, con relaciones establecidas y que permitan identificar otros derechos que interrelacionan con el Derecho a la Educación.

Gráfico 2.1. Árbol de relaciones causa-efecto

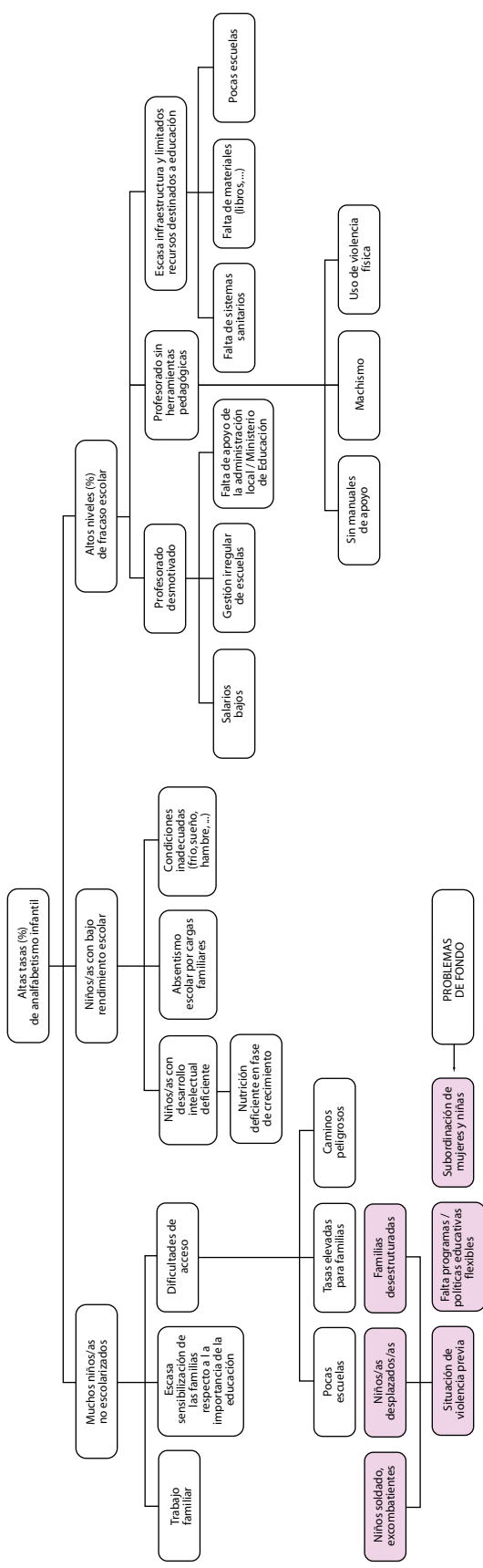
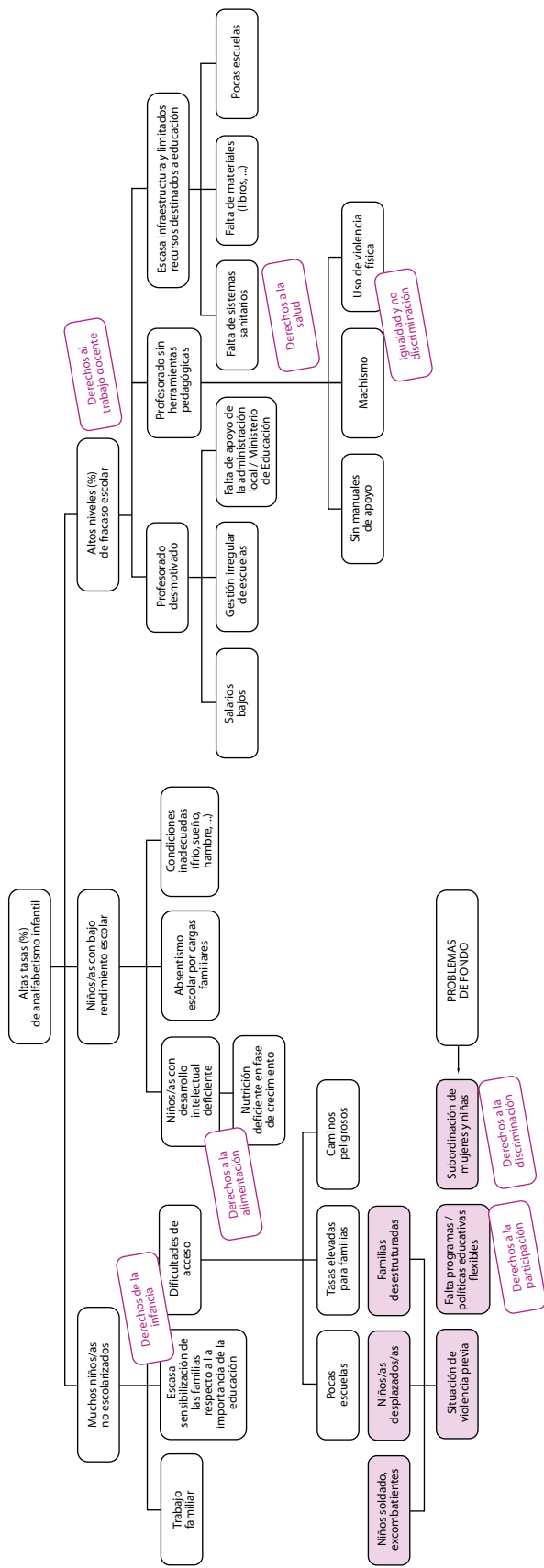


Gráfico 2.2. Árbol de relaciones causa-efecto incluyendo los derechos vinculados



Durante el trabajo de campo, el equipo retomará el concepto del derecho priorizado junto con los cuatro elementos que nos han servido de referente en la fase anterior para dar contenido al derecho (componentes, titulares de las dimensiones asociadas, obligaciones de titulares de deberes y otros derechos vinculados) informará a los y las integrantes del grupo meta sobre sus derechos, en particular sobre las obligaciones del Estado de respetar, proteger y promover el derecho a una educación adecuada y sobre los mecanismos legales para denunciar las violaciones relacionadas con el derecho priorizado. La propia dinámica para analizar las causas debiera *contribuir a generar conciencia* sobre la titularidad de ciertos derechos y las responsabilidades vinculadas a su plena realización.

Con el árbol elaborado, tratamos ahora de identificar de nuevo los derechos vinculados con el Derecho a la Educación y que la población entiende violados (no lo expresan así exactamente, pero sí manifiestan la imposibilidad de su ejercicio pleno) (Ver Gráfico 2.2.).

El ejercicio anterior es sencillo. Una vez hecho, el paso siguiente sería volver a revisar las políticas y marcos legales, así como las instituciones y organismos públicos que afectan, influyen y hasta determinan el ejercicio del Derecho a la Educación y de los derechos vinculados, al menos de forma global. Estos compromisos y marco legal definen también las responsabilidades de los titulares de deberes, lo que respalda cualquier demanda que se realice por parte de los y las titulares de derechos.

La revisión planteada debe hacerse dentro del contexto que ya hemos acotado. En nuestro caso, las comunidades de la zona de Kikoi, con altos porcentajes de población desplazada y una población infantil muy marcada por el conflicto armado, la violencia sexual, la explotación laboral, etc.

Este paso lo realizamos el equipo técnico responsable, conformado por nuestra ONGD y la entidad local. Siempre se pueden sumar una o dos personas más del grupo de trabajo conformado al inicio de esta etapa, pero lo más importante es ser operativos y sacar conclusiones en este ejercicio de análisis y contraste de la información. Los resultados se van a compartir en todo caso con el resto del grupo de trabajo, por lo que lo fundamental es que cada paso se realice en plazos adecuados y con rigor (dilatarse en el tiempo sólo dificultaría el proceso, con desmotivación de la gente involucrada, etc.).

Nuevamente aquí es importante recordar que no partimos de cero. En la fase de diagnóstico hemos analizado las herramientas legislativas y tratados que reconocen los derechos fundamentales y que respaldan toda nuestra labor. Retomando esa información, ahora se trata de concretar algo más. Así, algunas políticas, marcos legales e instituciones susceptibles de análisis pueden ser:

- Mecanismos administrativos, pseudojudiciales y judiciales para proporcionar soluciones adecuadas, efectivas y rápidas.
- Las políticas, instituciones y programas implantados para la puesta en marcha del Derecho a la Educación, dirigidas especialmente a mujeres, niños y niñas y otros grupos vulnerables.
- Legislación y programas públicos: Programa Oficial de Aprendizaje Acelerado, Plan Nacional de Incidencia, etc.
- Redes de seguridad social para proteger a los y las menores en las escuelas: Comisiones Educativas Provinciales, Comités de Padres y Madres, etc.
- Protección y mejora del acceso a los recursos.

De manera expresa, habría que comprobar en qué medida el Estado reconoce y articula los siguientes compromisos legales y jurídicos. Esta comprobación va muy ligada a la fase de diagnóstico, si bien ahora nos va a resultar mucho más fácil el trabajo dado el conocimiento del entorno y la relación ya establecida con entidades y organismos de la zona, así como con organizaciones sociales que trabajan con y para la población:

- a) La legislación nacional en materia de derechos humanos y su práctica en su jurisdicción, por ejemplo las disposiciones sobre derechos humanos de la constitución, la declaración de derechos, las leyes contra la discriminación y la legislación sobre la libertad de información, así como la jurisprudencia más importante en materia de derechos humanos.
- b) Los tratados internacionales y regionales de derechos humanos que haya ratificado.
- c) Otros instrumentos internacionales importantes de derechos humanos, como la Declaración Universal de Derechos Humanos.
- d) Los compromisos asumidos en las últimas conferencias mundiales en la medida en que incidan en los derechos humanos, incluida la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas.
- e) Las promesas hechas en el Consejo de Derechos Humanos, así como los compromisos asumidos en los programas y planes de acción nacionales en materia de derechos humanos.

El análisis de causas se va a ver completado con el análisis de roles y capacidades, los dos pasos siguientes. Sin embargo, es importante ir acotando nuestro marco de acción. El análisis de causas, aunque muy centrado en el Derecho a la Educación y con unos grupos de población concretos, nos ofrece

una imagen global de la realidad. *No vamos a poder incidir en todo, por lo que puede ser necesario hacer de nuevo una verificación de la realidad para confrontar nuestras posibilidades con la realidad identificada.*

Así, en nuestro trabajo concreto, centraremos nuestros esfuerzos en lo relacionado de forma más directa con el Derecho a la Educación, sobre todo en lo que se refiere a las políticas municipales y estatales. Esto es, no vamos a poder incidir en el derecho al trabajo digno, por ejemplo. Nuestro trabajo de incidencia, en su caso, se centrará más en las políticas educativas del Estado. También en las políticas de igualdad, porque nuestra experiencia anterior y el trabajo en red que se viene realizando lo posibilitan.

4. ANÁLISIS DE ROLES

Por el momento, tenemos una imagen general del contexto en el que vamos a intervenir, así como el área de intervención seleccionada y el derecho priorizado sobre el que va a girar la estrategia final que diseñemos. Igualmente, tenemos los derechos asociados y su interrelación, los incumplimientos en la realización de los derechos junto con sus causas correspondientes y la población concreta con la que vamos a cooperar. También hemos identificado los marcos legales y jurídicos, así como políticas que juegan un papel decisivo en esa sucesión de incumplimientos con respecto al disfrute de ciertos derechos.

Con el análisis de roles, lo que tratamos es, por un lado, de concretar y profundizar cuáles son los derechos de las personas y colectivos y las demandas que se plantean respecto a los mismos para su pleno disfrute, esto es, las relaciones clave entre los derechos y las obligaciones en un contexto determinado. Por otro lado, se concretarán y profundizarán para los titulares de deberes las obligaciones contenidas en los estándares de derechos humanos apoyándonos en las leyes, políticas y procedimientos locales, nacionales e internacionales. Resulta determinante tener la capacidad para reflejar una visión integral y completa de la interrelación entre los derechos de unos y la responsabilidad de otros de respetarlos, protegerlos y promoverlos en nuestro contexto concreto.

El resultado de este paso será un compendio de las relaciones más importantes de demandas/deberes que vinculan a las personas y/o entidades a través de sus roles como titulares de derechos y titulares de deberes.

Este paso nos va a proporcionar la información de partida para poder definir nuestra estrategia de cooperación. Los componentes de esta estrategia serán la respuesta desde nuestra aportación al cierre de ciertas brechas de capacidad. Estas brechas se harán patentes al comparar las capacidades de cada actor, sea titular de derechos o titular de deberes, con las funciones que debieran desarrollar cada uno de ellos según el marco legal y jurídico de referencia.

En resumen, para definir nuestra estrategia de cooperación tendremos que completar los avances ya realizados en el diagnóstico con los siguientes pasos: análisis de roles, análisis de capacidades e identificación de brechas de capacidad.

En la línea de lo señalado anteriormente, para diseñar cualquier intervención de cooperación según el enfoque basado en derechos humanos, es importante entender quiénes son los colectivos interesados y qué responsabilidades tienen. Para ello es necesario entender las distintas funciones que desempeñan o deberían desempeñar las personas y/o entidades. Así será más fácil dirigir su trabajo hacia un objetivo concreto y decidir a quién involucrar y cómo.

Con el grupo de trabajo que hemos elaborado el árbol de relaciones causa-efecto, un punto de partida sencillo podría ser utilizar una Matriz de Interesa-

dos/as. Planteamos dos sencillas y otra más compleja, como orientación para este paso.

La primera, la más sencilla, es una matriz en la que el análisis se hace colocando a los interesados en un eje y una lista de funciones y responsabilidades en el otro (las que podrían determinarse en una sesión de tormenta de ideas, por ejemplo el control presupuestario, la contratación del profesorado, la facilitación de materiales, la calidad de las instalaciones, asegurar la asistencia de los y las alumnas, etc.). Puede que todas las responsabilidades no sean pertinentes para todos los interesados. Se respondería en cada caso, atendiendo a la pertinencia o no de las responsabilidades identificadas.

Funciones/ responsabilidades	Equipamiento de las escuelas	Asistencia a la escuela	Metodología de trabajo	Gestión de las escuelas	Vías de acceso	.../...
Entidades o colectivos						
Niños/as						
Jóvenes						
Padres y madres						
Comisiones Educativas Provinciales						
Líder religioso de la de la comunidad						
Ministro de Educación						
Responsable de la casa de acogida de niños/as huérfanos/as						
.../...						

Elaborada la tabla, se analizaría el cumplimiento o no de cada una de las funciones, su pertinencia, las debilidades de cada una de las organizaciones o colectivos, etc. Se debe recoger por escrito el resultado de ese debate.

Como segunda propuesta, puede hacerse una matriz en la que las personas interesadas identificadas (titulares de derechos y titulares de obligaciones) se recogieran en ambos ejes. Se analizarían las relaciones (derechos y deberes) de cada uno con el resto. En el caso de optar por esta matriz, con carácter previo habría que trabajar en una lluvia de ideas o en un debate plenario que no quitara demasiado tiempo, las obligaciones o responsabilidades que se identifican con respecto al derecho a la educación en la realidad concreta y a quién se va identificando como titular de obligaciones y de derechos. Para ello

pueden servir las preguntas que se incluyen en el Cuadro 5 al final del presente capítulo.

En nuestro caso, trabajamos esta segunda opción, elaborando una matriz que refleja las relaciones de derechos y deberes de todos los colectivos interesados o implicados en el ejercicio del Derecho a la Educación (de calidad).

Lo primero que hacemos es plantear un pequeño debate en el grupo. Lo hacemos para generar cierto intercambio de visiones y ayudar a profundizar. Partimos del recordatorio de algunos documentos ya reseñados y que ofrecen un marco internacional y nacional del derecho a la educación (no es necesario citar todos los textos y documentos oficiales; lo importante es el contenido de los mismos). En nuestro caso práctico, ponemos atención en los siguientes documentos:

- Artículo 26 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos: esboza el derecho a la educación primaria, gratuita y obligatoria.
- Artículo 13 del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales: establece alcances más precisos del derecho anterior, al requerir la disponibilidad de la educación para todas aquellas personas que no han recibido o completado la educación primaria.
- Artículo 28 de la Convención de los Derechos del Niño.
- Artículo 10, Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación hacia la Mujer.
- Artículo 22 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados: los niños y niñas refugiadas deben recibir el mismo trato respecto a la educación elemental que se brinda a los nacionales.
- Artículo 17 de la Carta Africana de los Derechos Humanos y de los Pueblos.
- Artículo 43 de la Constitución de República Democrática de Congo.
- .../...

Para profundizar el ejercicio, ver Anexo 2. «La educación en tanto que derecho humano».

Tras unos 10 minutos, ya creado un espacio de debate relativamente interesante, empezamos a completar la matriz. Los colectivos interesados están ya escritos, pero se repasan en el grupo para ver si es necesario o conveniente hacer cambios. Consensuado esto, se va debatiendo cuadro por cuadro. Quienes

estamos facilitando la dinámica debemos ser capaces de rescatar aportaciones que igual no se plantean en la casilla adecuada o en el momento oportuno pero que pueden y deben incluirse en otro lugar de la matriz.

Titulares de derechos	Infancia y jóvenes	Padres y madres	Profesorado	Región	Gobierno nacional	Organizaciones internacionales (ACNUR / ECHO)
Titulares de obligaciones						
Infancia y jóvenes						
Padres y madres	Dejar que las niñas asistan a la escuela		Disponer de tiempo para tareas en casa	Apoyar en la construcción de las aulas		
Profesorado	Ofrecer educación de calidad	Crear asociaciones de padres, madres y docentes		Participar en talleres de capacitación	Implementar los planes diseñados como el Plan Nacional de Incidencia	Asegurar la seguridad en las escuelas de la zona (con apoyo alimentario o seguridad física...)
Región	Poner fin a todas las formas de trabajo infantil	Aportar material para la construcción de aulas	Reciclaje del profesorado Apoyar en la gestión de las escuelas		Usar los fondos adecuadamente	
Gobierno nacional	Garantizar educación básica gratuita y obligatoria Garantizar un entorno educativo seguro	Políticas para exentar de cuotas escolares a las familias pobres	Asegurar sueldos de calidad para el profesorado	Asignar fondos adecuados para la educación		
Organizaciones internacionales (ACNUR / ECHO)		Apoyar en la alimentación básica de los menores para que rindan en la escuela			Apoyar el desarrollo de planes educativos como parte de los programas de ayuda de emergencia y reconstrucción	

Adaptado de Urban Jonsson, «Un enfoque fundamentado en los derechos humanos para la programación del desarrollo», octubre 2004. Traducción no oficial realizada por Atenea Acebedo para GARAPEN BIDEAN.

Cuadro 5: Preguntas orientativas para completar la matriz del análisis de roles

- ¿Quién/es son titulares de derechos no satisfechos?
- ¿Quién/es son responsables de que los derechos no se respeten, protejan o cumplan?
- ¿En qué se concreta el incumplimiento de estos derechos?
- ¿Cuáles son las obligaciones que se les suponen a los titulares de deberes?
- ¿Cuáles son las instituciones responsables de corregir estas violaciones e incumplimientos?
- ¿Son los titulares de deberes también titulares de derechos?
- ¿Cuál es la relación entre titulares de derechos y titulares de deberes que se pone de manifiesto al atender la problemática priorizada?
- ¿Qué papeles son importantes para ayudarnos a lograr este objetivo?

Cuadro adaptado de «Derecho a la Educación: una guía para practicantes y activistas», ActionAid International

La identificación de los roles no debe ser un ejercicio arbitrario. Debe estar guiada por los derechos y obligaciones establecidos por los estándares internacionales de derechos humanos así como por las funciones y estándares más específicos definidos por las normas, procedimientos y políticas nacionales.

5. ANÁLISIS DE CAPACIDADES

Casi simultáneamente, tendremos que constatar las capacidades tanto de los titulares de derechos como de los titulares de deberes para poder ejercer sus respectivos roles de manera adecuada y eficaz.

Como señala Urban Jonsson³² y como se desprende de todo el planteamiento del enfoque basado en derechos humanos aplicado a la cooperación al desarrollo, un supuesto básico es que los derechos no se cumplen porque los titulares carecen de las capacidades de reclamarlos. Al mismo tiempo, los titulares de deberes carecen de la capacidad de cumplirlos. Por eso es importante profundizar en las deficiencias de capacidad, lo que llamamos análisis de capacidades.

La «capacidad» se puede analizar atendiendo a los siguientes elementos:

- *Responsabilidad/motivación/compromiso/liderazgo*: Una persona reconoce que debe hacer algo respecto a determinado problema o cuestión. Significa la aceptación de un deber y suele justificarse en términos legales o morales.
- *Autoridad*: Legitimidad de una acción: cuando una persona o el grupo siente o sabe que tiene autorización para actuar. Las leyes formales y las normas informales, la tradición y la cultura determinan en gran parte lo que está y no está permitido. La estructura de la autoridad en cada sociedad es un reflejo de sus relaciones de poder.
- *Acceso y control de los recursos*: La palabra «capacidad» debe significar que la persona que se encuentra en posición de actuar *puede*, efectivamente, actuar. Para ello, las personas, los hogares, las organizaciones... deben contar con tres tipos de recursos simultáneamente: recursos humanos, recursos económicos y recursos organizativos.

A los elementos anteriores se puede añadir la *capacidad para acceder a información y a sistemas de comunicación*, y la *capacidad de transmitir y difundir información*. Esto es clave tanto para que las personas y los grupos consigan reclamar derechos como para que se cumplan obligaciones. Y la comunicación es la vía para conectar actores, para que muchas problemáticas para el desarrollo se puedan trabajar en redes funcionales que aporten soluciones reales.

Este paso de análisis de capacidades será más completo si analizamos tanto las capacidades de cada una de las partes implicadas, atendiendo de forma específica al poder del Estado, como las relaciones de comunicación que se establecen entre ellas.

³² Urban Jonsson, «Un enfoque fundamentado en los derechos humanos para la programación del desarrollo», octubre 2004. Traducción no oficial realizada por Atenea Acebedo para GARA-PEN BIDEAN.

Parándonos un poco más en el papel del Estado, señalar que la *violación* de un derecho tiene lugar cuando el Estado impide deliberadamente o consiente que otros impidan la realización del derecho o si el Estado no obra positivamente, cuando tiene la capacidad de hacerlo, para proveer el derecho. Sin embargo, si la negación del derecho se debe a una incapacidad de cumplirlo (por ejemplo, si existen restricciones reales en materia de recursos o circunstancias específicas que el Estado no conoce o no controla), no hay violación pero sí *incumplimiento* de la realización de un derecho.

Por lo tanto, nuestra intervención para favorecer el ejercicio de un derecho puede justificarse ante una violación y/o ante un incumplimiento. Ambas realidades debemos tenerlas claras cuando decidamos nuestras estrategias.

Para realizar el análisis de capacidades, seguimos trabajando con información ya obtenida en pasos anteriores. Así, recurrimos a los grupos de interesados identificados en la matriz que hemos manejado en el análisis de roles. Revisamos en el grupo si todos estos colectivos son pertinentes y si es necesario incluir alguno nuevo. Nos quedamos con los siguientes grupos y entidades:

- Niños y niñas y jóvenes.
- Padres y madres (incluimos aquí los comités que puedan estar en funcionamiento).
- Profesorado.
- Gobierno Nacional (incluye Ministerio de Educación y Ministerio de Salud).
- Comisiones Educativas Provinciales.
- .../...

Para analizar las capacidades de todos ellos, se plantean dos dinámicas posibles: elaborar un mapa de recursos humanos muy gráfico, en el que se incluirán todos los colectivos anteriores y se señalarán las competencias y conocimientos que poseen; o bien trabajar de forma similar a como lo hemos hecho en el paso anterior y rellenar un cuadro en el que se plantea un análisis de cada una de las entidades, organizaciones, colectivos o personas implicadas, que se colocan en un eje, atendiendo a los criterios señalados anteriormente de responsabilidad, autoridad, recursos, capacidad para tomar decisiones y comunicación (esta última variable se va a trabajar en una dinámica posterior con mayor profundidad). Es importante hacer el análisis de cada entidad o colectivo teniendo como referencia las relaciones con el resto de grupos. Esto será tarea de quienes dinamicen la sesión de trabajo.

Nuestro grupo de trabajo se decanta por esta segunda opción que tras una hora y 45 minutos tiene como resultado alguno de los siguientes cuadros:

Criterios	Responsabilidad/ motivación/ compromiso	Autoridad	Recursos (humanos, económicos y organizativos)	Capacidad para tomar decisiones	Comunicación
Infancia y jóvenes					
Padres y madres	[El profesorado] siente que las asociaciones de padres y madres no son importantes para la escuela. Quien debe decidir es el profesorado	No se sienten reconocidos ni por el profesorado ni por las autoridades municipales y estatales	No pueden pagar las cuotas escolares para todos sus hijos e hijas Si tienen capacidad para organizarse	Desconocen su derecho (y deber) a tomar decisiones en la marcha de la escuela	Limitación de acceso a directivas, leyes, reuniones... convocadas fuera de la comunidad
Profesorado	No se sienten pieza clave en la educación de la infancia y de los jóvenes	Se sienten únicos legitimados para decidir los mecanismos de funcionamiento de la escuela (lo que genera frustraciones por lo que consideran intromisiones de otros colectivos)			No hablan bien el idioma local
Gobierno nacional			Carece de recursos financieros para el ejercicio de su mandato		
Comisiones Educativas Provinciales				Funcionamiento incipiente, mecanismos débiles, dispersos	

Para completarlo, hemos tenido que ir apoyando nuestras reflexiones en una batería de preguntas que estaban ya preparadas para el supuesto de que la discusión se desviara o que no hubiera ideas y el diálogo y la participación fueran escasas. En esta dinámica no es tan importante clasificar cada idea en la casilla adecuada como ser capaces de reflejar todas las ideas que se vayan generando y que aporten en el análisis de capacidades. A veces es difícil decidir si incluir una aportación en la casilla de autoridad o de responsabilidad, por ejemplo. No merece la pena utilizar demasiado tiempo en ello; se incluye en la que se considere más oportuno y se continúa con el debate.

Posibles preguntas:

- ¿Están las personas o grupos interesados enterados de lo que es un planeamiento basado en los derechos? ¿Invierten en creación de capacidades y empoderamiento de grupos excluidos? ¿Son aliados, posibles asociados, un objetivo de incidencia?
- ¿Qué conexión tiene esta persona o grupo con la educación?
- ¿Qué le da poder a esta persona o grupo con respecto a la educación?
- ¿Cuánta influencia tiene esta persona o grupo sobre la toma de decisiones en la educación de un solo niño o niña, a nivel escuela, a nivel local o distrital, a nivel nacional, a nivel internacional?
- La situación que hemos descrito, ¿es un ideal o una realidad? Si es una realidad, ¿hay algo que quisiéramos cambiar? Si es un ideal, ¿cómo podemos pasar de la situación en que estamos ahora a la situación ideal?
- ¿Cómo influye mi papel, puesto, acceso a la información, etc. en la forma en que entiendo este panorama? ¿Lo verían de manera diferente los demás? ¿En qué sentido?

Nuestro grupo ya está cansado pero nos queda un paso por dar: analizar los *flujos de información y el control de los mecanismos de comunicación* existentes. Como no es posible que acepten elaborar un gráfico, en nuestro caso esta cuestión la hablamos en plenario, tratando de dar respuesta a las siguientes preguntas:

- ¿Qué grupos de personas o entidades influyen *realmente* en la dirección y toma de decisiones de la escuela? ¿Quién tiene mayor poder/quién suele salirse con la suya?
- ¿Qué decisiones se toman en educación?
- ¿Cuáles de éstas tomamos o podemos tomar?
- ¿De quién obtenemos información? ¿A quién damos información: informes, solicitud de permisos, etc.?
- ¿De dónde obtiene la escuela su dinero?
- ¿Quién participa en la formulación de la política de la escuela?
- ¿Quién decide lo que hacemos como junta o como padres y madres? ¿Tenemos una función y responsabilidades legales?
- ¿Cuál es la relación entre la junta y la comunidad en general? ¿Nos gustaría cambiar algo? De ser así, ¿cómo?

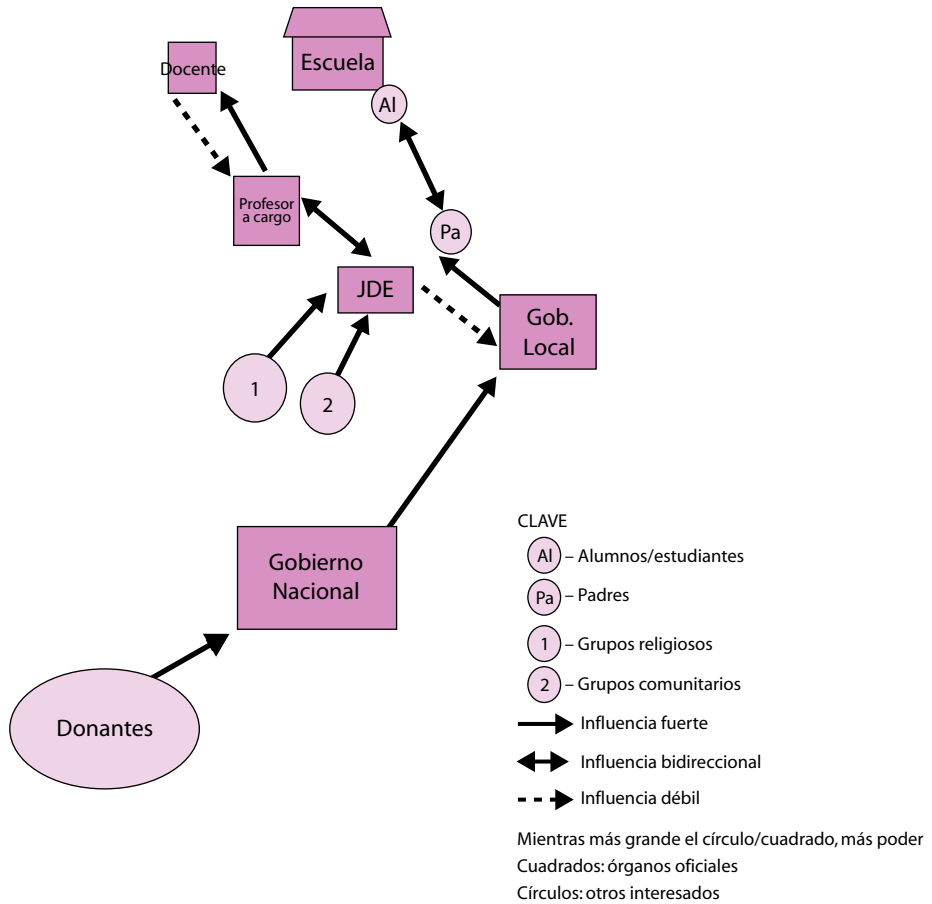
- ¿Cómo nos aseguramos de llenar el espacio legal, nuestra representación en determinados foros «políticos»? ¿Es realista el papel que nos asignan? ¿Tenemos las habilidades necesarias para cumplir nuestro papel? ¿Se siente cómoda la persona que acude en nuestra representación?

Algunas de las conclusiones del debate planteado:

- La escuela no tiene recursos porque nadie aporta dinero desde el gobierno regional ni local. Ni siquiera vinieron a la inauguración de la escuela. Lo poco que hay, como los pupitres, están hechos por la comunidad. A veces hay tizas para la pizarra si viene alguien de la capital (como una religiosa de la región vecina) pero si no, no hay posibilidades.
- Sin embargo, las decisiones últimas de la escuela parece que se toman desde las autoridades de la capital: depende de ellos si mandan o no a una profesora o a un profesor y raramente acuerdan con la junta de la escuela cuánto tiempo va a quedarse.
- Jamás se ha conseguido discutir sobre la lengua en la que se enseña.
- Nunca se ha conseguido que las tradiciones y conocimientos de los más ancianos de la comunidad ocupen un tiempo de las clases de los y las niñas.
- Los padres y madres se están organizando y cada vez tienen más capacidad de tomar decisiones (como qué hacer en época de lluvias o recogida de la cosecha, épocas en que se adecuan las horas de asistencia de los niños y niñas) pero se ha solicitado reunión y apoyo del Ministerio de Educación (se hizo con apoyo de un maestro especialmente implicado) y nunca ha habido respuestas.
- En las asambleas comunitarias, la escuela siempre es un tema tratado, pero como a las familias con más poder no les interesa tanto porque sus hijos e hijas no están en esta escuela, las propuestas que requieren más trabajo por parte de la comunidad no suelen ser apoyadas.
- .../...

En cualquier caso, si fuera posible, se podría elaborar un *gráfico de sistemas*, una herramienta eficaz para entender cómo las organizaciones y los individuos se vinculan entre ellos y cuál es la naturaleza de sus relaciones. Incluimos aquí un ejemplo extraído del manual elaborado por ActionAid International, *Derechos de Educación: una guía para practicantes y activistas*.

Gráfico. Sistemas de educación



6. ANÁLISIS DE BRECHAS DE CAPACIDAD

Antes de comenzar a redactar el documento final, debemos organizar una sesión de reflexión y análisis entre las personas que forman el equipo para revisar conjuntamente las principales informaciones, hallazgos y análisis que se han ido realizando durante las diferentes fases y llegar a unas conclusiones y recomendaciones finales consensuadas.

Con los pasos anteriores tenemos identificadas, por un lado, las razones últimas que hacen que una serie de derechos no se estén cumpliendo o al menos no en la medida debida. Hemos identificado, igualmente, las relaciones clave entre titulares de derechos y titulares de obligaciones tanto para el derecho priorizado como respecto al resto de derechos vinculados. En tercer lugar, hemos analizado las deficiencias de capacidad que impiden a los y las titulares de derechos ejercer sus derechos con plenitud, pero también las deficiencias de capacidad que impiden a quienes son titulares de deberes cumplir con sus obligaciones.

Antes de definir nuestra estrategia, es necesario analizar las posibles acciones que reduzcan o aminoren la distancia entre derechos y obligaciones, esto es, acciones que permitan eliminar las deficiencias de capacidad de titulares de derechos y titulares de obligaciones permitiendo el pleno ejercicio del derecho fundamental identificado como prioritario y contribuyendo al ejercicio de los derechos vinculados. Se debe hacer fomentando, afianzando la responsabilidad, la autoridad, los recursos y las capacidades de toma de decisión y comunicación de titulares de derechos y titulares de obligaciones.

Este último paso, que ejecutamos casi de forma simultánea al análisis de roles y análisis de capacidades, permitirá invertir las distancias entre titulares de derechos y titulares de deberes ya identificadas en el análisis de capacidades. Y la identificación de las brechas, resultado como se ha dicho de todos los pasos anteriores, va a ser determinante a la hora de elegir nuestra estrategia de cooperación.

La mejor forma de traducir en cuestiones prácticas estos análisis, y tal como se recoge más arriba, es definir las acciones posibles que reduzcan distancias entre titulares de derechos y titulares de deberes para el pleno ejercicio del derecho a la educación, en nuestro caso.

Lo más sencillo es tratar de dar la vuelta, *traducir en acciones, las deficiencias de capacidad* identificadas para las relaciones establecidas entre titulares de derechos y titulares de deberes. Lo hacemos en una sesión de trabajo con el grupo que ha participado en los pasos anteriores. Se trata de ir sistematizando las deficiencias que han sido detectadas y que generan esas «distancias» entre titulares de derechos y titulares de deberes. Una vez hecho esto, sería el momento de convertirlas en acciones positivas que van a dirigir luego el diseño de nuestras estrategias.

Hemos marcado hora y media de reunión, para luego tener un rato de valoración de las jornadas compartidas. Quedaría, después, verificar la realidad para definir la estrategia de nuestro proyecto.

El resultado de la jornada de trabajo se va elaborando partiendo del cuadro realizado en la etapa anterior (Análisis de Capacidades). A partir del mismo, en esa lectura que trata de sistematizar toda la información, se identifican las siguientes brechas de capacidad:

- Falta de recursos para ejercer mandatos y responsabilidades (a todos los niveles: familias, municipios, estado).
- No siempre se entiende la relación entre la vida familiar y comunitaria y la importancia que tienen las prácticas familiares en el ejercicio de los derechos de cada persona / miembro de la familia (p. ej. la recogida de la cosecha y el derecho de los y las niñas de ir a la escuela).
- Liderazgo comunitario débil, con desconocimiento del papel que pueden jugar en el desarrollo de las políticas públicas de educación.
- Falta de mecanismos de coordinación y de reparto de tareas y espacios de toma de decisión conjunta.
- No participación en órganos de toma de decisión que cuenten con representantes de todos los colectivos implicados y en espacios administrativos adecuados (regionales y nacionales).
- Poco trabajo y falta de lazos de comunicación con el resto de comunidades en la defensa de intereses comunes.
- Falta de datos sistematizados y de información compartida.
- .../...

A partir de estas brechas de capacidad detectadas, se hace un esfuerzo por traducirlas en acciones positivas:

- Conocimiento y manejo de los derechos que se tienen.
- Mejorar sistemas de gestión.
- Fortalecer espacios de incidencia (fundamentalmente con las familias de los y las menores y con la comunidad).
- Fortalecer vínculos con otros colectivos de la zona.
- .../...

A partir de las posibilidades que nos ofrecen estas acciones positivas identificadas, tenemos que definir nuestra estrategia concreta. Es lo que hacemos normalmente cuando formulamos un proyecto ya acotado en el tiempo y al que asignamos unos recursos personales y humanos definidos.

No podemos llegar a todo. Por eso es importante revisar y analizar nuestras fuerzas y posibilidades como organización y con nuestra contraparte y la comunidad en la que vamos a centrar nuestros esfuerzos, además de las posibles alianzas con otras organizaciones y entidades, y las posibilidades de sumarnos a procesos ya en marcha.

7. ESTRATEGIAS DE COOPERACIÓN AL DESARROLLO PARA CERRAR BRECHAS

La comparación entre los roles a desempeñar tanto por titulares de derechos como por titulares de deberes con las capacidades que cada cual tiene para jugar esos papeles nos ha permitido identificar brechas a cubrir para la efectiva realización de los derechos humanos. Esas brechas son la puerta de entrada a la identificación de posibles áreas de intervención.

En la identificación y concreción de las estrategias de cooperación, se trata de definir el objetivo específico de lo que va a ser nuestra intervención, con su correspondiente desglose en resultados y actividades.

En toda intervención deben contemplarse tres niveles de actuación que resultan esenciales para que el impacto de la misma sea efectivo en la plena realización de los derechos humanos. Estos niveles son los siguientes:

- Defensa.
- Protección.
- Promoción.
- La obligación de *defender* el acceso existente a los medios adecuados y suficientes para realizar los derechos humanos requiere que los Estados no adopten medidas que tengan por resultado impedir ese acceso.
- La obligación de *proteger* requiere que los Estados adopten medidas para garantizar que las empresas o los particulares no priven a individuos o colectivos del acceso a los medios y recursos adecuados y suficientes para realizar los derechos humanos.
- La obligación de *promover* incorpora tanto la obligación de facilitar como la de proporcionar la realización de los derechos humanos. La obligación de *promover (facilitar)* significa que los Estados deben procurar acciones orientadas a fortalecer el acceso y la utilización, por parte de la población, de los recursos que aseguren sus medios de vida. Esta obligación sólo se puede realizar de manera progresiva, pero con la disponibilidad máxima de los recursos existentes. La obligación de *promover (proporcionar)* el derecho significa que, en los casos en los que individuos o grupos sean incapaces, por razones fuera de su control, de tener acceso a los medios y recursos adecuados y suficientes por sus propios medios, el Estado tiene la obligación de proporcionar directamente los recursos necesarios para que los individuos consigan acceder a los medios y recursos directamente (o al dinero necesario para comprarlos). Esta obligación se aplica también en las situaciones de desastres naturales o conflictos.
- La obligación de *garantizar la no discriminación*: el principio de la no discriminación es inherente a los derechos humanos. Este principio se debe aplicar inmediatamente y no depende de la disponibilidad de recursos ni del grado de desarrollo. El Estado, bajo ninguna condición, debe discriminar *de iure* o *de facto* a parte de la población cuando se trata de disfrutar de derechos humanos.

Tal como están explicados anteriormente los tres niveles de actuación, puede parecer que se hace referencia exclusivamente al papel de los Estados. Sin embargo,

nuestras estrategias deberían ir enfocadas en esta misma línea, aunque su ámbito sea más local, a modo de círculos concéntricos, en el convencimiento de que lo local genera cambios en lo global.

Si nuestra estrategia no diera cobertura directa a alguno de estos tres niveles de intervención (siempre en nuestro ámbito concreto), deberíamos asegurarnos de que mediante intervenciones de otras entidades se da respuesta completa a los desafíos que plantea el efectivo cumplimiento de los derechos humanos. Esta hipótesis de trabajo nos conduce irremisiblemente a contemplar las alianzas como una herramienta básica de actuación dentro del enfoque basado en derechos humanos.

En definitiva, para la definición de una *estrategia transformadora* (como suma de intervenciones), deberíamos centrar nuestra intervención en todos o algunos de los siguientes cinco pasos: concienciación, empoderamiento, acción, seguimiento e impacto.

La incidencia en cualquiera de los pasos anteriores nos obliga como ONGD a asegurar en nuestras intervenciones la participación, no discriminación y la rendición de cuentas. En Anexo 3 se recogen estos principios de forma detallada.

La estrategia que definamos es la que da cuerpo al proyecto que vamos a formular y ejecutar. Como hemos señalado al principio de esta guía, nos basamos en el EML y en las posibilidades y herramientas que el mismo nos ofrece. Por eso la estrategia que vamos a definir se va a recoger en una matriz de planificación. A partir de la misma y *con toda la información y experiencias de cada una de las fases anteriores desarrolladas*, lo que procedería es formular el proyecto tal como venimos haciéndolo en nuestras organizaciones y adecuándolo en cada momento a los formularios correspondientes.

En nuestro caso y para la elaboración de la matriz, el camino a seguir viene dado por las posibilidades identificadas en la fase anterior de Análisis de brechas de capacidad. Retomando las posibilidades planteadas, se habían identificado las siguientes acciones positivas posibles:

- Conocimiento y manejo de los derechos que se tienen.
- Mejorar sistemas de gestión y educación.
- Fortalecer espacios de incidencia (fundamentalmente con las familias de los y las menores y con la comunidad).
- Fortalecer vínculos con otros colectivos de la zona.
- .../...

El grupo de trabajo vinculado a todo el proceso (nuestra ONGD, la contraparte y algunas personas más que se hayan implicado especialmente en el proceso, pero no necesariamente todo el grupo que ha trabajado en las fases de identificación de roles, etc.) parte de las acciones positivas anteriores y va concretando líneas de trabajo específicas. Aquí, una vez más, es importante tener

en cuenta que son muchos los factores que influyen en la decisión que se adopte. Entre ellos, la experiencia y posibilidades de recursos de las organizaciones implicadas (ONGD y contraparte), los fondos a los que se va a poder acceder, recursos humanos, la apuesta por implicarnos en las desigualdades más graves y la necesaria priorización de los grupos y comunidades más excluidos, etc.

Intentamos definir estrategias integrales y, en todo caso, se vuelve a revisar el contexto local y las organizaciones que trabajamos en la zona. Cada organización, sobre todo las organizaciones con cierta experiencia, tenemos ya formas de trabajo claras a la hora de elaborar una matriz y definir su lógica de intervención. En nuestro caso, ya tenemos una experiencia previa en la zona (se recoge en el documento de Fase Preliminar de esta guía) que marca nuestras intervenciones. Un ejercicio que hacemos para intentar abarcar todas las acciones positivas que han salido antes es tratar de concretarlas una por una. Luego veremos cuáles pueden formar parte de nuestra estrategia final y cuáles hemos de desestimar.

- *Conocimiento y manejo de los derechos que se tienen:*
 - Trabajar con los padres y madres y acercarles los derechos fundamentales.
 - Sensibilizar y apoyar procesos de concienciación comunitaria de los derechos.
 - Trabajar con los y las menores y jóvenes el contenido y significado de los derechos fundamentales y la repercusión en sus vidas.
 - Trabajar en mecanismos de rendición de cuentas que permitan exigir el cumplimiento de las responsabilidades derivadas. Dos esferas: regional y nacional.
 - .../...
- *Mejora del sistema de gestión y educación:*
 - Forma de organizar a padres y madres, aprovechando la experiencia de los Comités de protección de la infancia de otras regiones de la zona.
 - Establecer mecanismos de recogida de información detallada y suficientemente desglosada de la escuela (niños y niñas matriculadas, asistencia a clase, número de horas lectivas reales que se imparten, número de faltas del profesorado, etc.).
 - Reglamento interno claro, para establecer responsabilidades definidas: quién realiza cada función o tarea; a quién se da la información; a dónde debe hacerla llegar esa instancia local última, etc.
 - Currículo escolar (educación en valores; educación en derechos humanos; metodologías participativas de enseñanza ...).

- Programas especiales de educación, como los programas de educación acelerada.
- .../...
- *Fortalecer espacios de incidencia:*
 - Ver en qué redes ya existentes se puede estar presente –conocemos, por el trabajo realizado en la Fase de Diagnóstico, de la existencia de GOTEK, *Groupe des ONG Travaillant en Education au Congo*, un foro de intercambio cuyo objetivo es desarrollar políticas centrales de incidencia para influir en el gobierno respecto al Derecho a la Educación, y la Iniciativa Internacional Vía Rápida de Educación para Todos y Todas (IVR-EPT)–.
 - Grado de implicación en cada una de ellas.
 - Formación básica de las instancias a las que se puede acudir y presentar recursos, solicitudes, peticiones o demandas...
 - Crear grupos de incidencia infantiles y/o juveniles buscando alianzas con los clubes de jóvenes de la región.
 - .../...
- *Fortalecer vínculos con otros colectivos:*

El grupo, de tres personas, se va planteando la lógica de intervención del proyecto concreto una vez que tiene identificados el objetivo general (que viene muy marcado por su visión y misión y por su experiencia previa en la zona) y su objetivo específico:

- *Objetivo general.* Proteger a la Infancia a través del ejercicio del Derecho a la Educación.
- *Objetivo específico.* Asegurar el acceso a la enseñanza primaria, obligatoria y gratuita en cinco comunidades de la región de Kikoi.

Definidos ambos y para formular nuestros resultados, tenemos en cuenta las concreciones que acompañan a las acciones positivas identificadas en pasos anteriores y nuestras propias reflexiones fruto del conocimiento de la realidad.

Si bien es fundamental incidir en las capacidades y en el fortalecimiento local (esto implica el conocimiento y toma de conciencia de los derechos fundamentales y el trabajo de incidencia), hay que contar con una infraestructura mínima que dé respaldo al resto de acciones y que garantice también el Derecho a una Educación de calidad para los y las niñas. La reflexión clara y nuestro compromiso es trabajar para que estas infraestructuras que hay que apoyar inicialmente sean asumidas por las autoridades competentes.

No es un trabajo rápido ni falta de debate. Las decisiones finales adoptadas quedan recogidas en la matriz de planificación:

Matriz de planificación

	Lógica del proyecto	Indicadores objetivamente verificables	Fuentes de verificación	Hipótesis o factores externos
OBJETIVO GENERAL	O.G. Proteger a la Infancia a través del ejercicio del Derecho a la Educación.	No procede.	No procede.	No procede.
OBJETIVO ESPECÍFICO	O.E. Asegurar el acceso a la enseñanza primaria, obligatoria y gratuita en cinco comunidades de la región de Kikoi.	I1.OE. Al final del proyecto, al menos cuatro de las cinco comunidades seleccionadas tienen una tasa neta de matrícula en la enseñanza primaria que se va incrementando año a año. I2.OE. Al final del proyecto, el gobierno regional compromete recursos públicos de forma estable para las escuelas de la zona.	V1.OE. Registros de matrícula de cada escuela. V2.OE. Presupuestos del gobierno regional.	H1.OE. Se mantienen en vigor los acuerdos de paz firmados.
RESULTADOS	R1. Se han puesto en marcha cinco escuelas (una por comunidad elegida) a pleno rendimiento.	I1.R1. A los seis meses de iniciado el proyecto, las escuelas construidas o rehabilitadas disponen de sistemas de saneamiento en buen estado y disponen de un camino de acceso con visibilidad desde las vías centrales. I2.R1. Al final del proyecto, se asegura la presencia de un profesor/a por cada 20 alumnos/as. I3.R1. Al final del proyecto la tasa de deserción en las escuelas no se ha visto incrementada con respecto a años anteriores.	V1.R1. Fotografías. V2.R1. Informes de las autoridades locales. V3.R1. Registros de asistencia de alumnado y profesorado. V4.R1. ... / ..	H1. Los Acuerdos de Protección de la Infancia son respaldados por las políticas públicas.
	R2. Garantizado el acceso a la educación básica de calidad a los niños y niñas menores de 15 años más vulnerables en cinco comunidades de la región de Kikoi.	I1.R2. A los nueve meses tras el inicio del proyecto, al menos tres módulos de habilidades sociales son adaptados y usados en al menos el 80% de las escuelas. I2.R2. El 100% de los/as maestros/as de las cinco escuelas participan en las formaciones de métodos de enseñanza participativa, en valores y en derechos humanos y de currículo nacional. I3.R2. El 70% del profesorado formado usa las guías de profesorado y otros materiales de referencia. I4.R2. Durante todo el curso escolar, la diferencia entre el número de niñas matriculadas con respecto al número de niños no es superior al 10%. I5.R2. Al menos el 70% de los y las niñas matriculadas son excombatientes o víctimas del conflicto armado o abusos sexuales o laborales (grupos más vulnerables identificados en el proyecto). I6.R2. Al final del proyecto, está consolidada la coordinación entre las escuelas del proyecto y el programa de formación acelerada para los niños y niñas excluidos del sistema durante los primeros años de su infancia. I7.R2. Al final del proyecto, los niños y niñas conocen prácticas de protección.	V1.R2. Ejemplares de las guías y materiales de referencia. V2.R2. Registros de asistencia a los cursos formativos para el profesorado. V3.R2. Informe de la autoridad competente.	
	R.3. Se han consolidado prácticas comunitarias para el control del acceso y disfrute del Derecho a la Educación en cinco comunidades de la región de Kikoi.	I1.R3. Al final del proyecto, las cinco escuelas cuentan con comité de gestión y comité para la defensa de los derechos y la promoción de la participación de la infancia, contando con un 50% de menores entre sus miembros. I2.R3. Al final del proyecto, el 100% de la Red Comunitaria de Protección a la Infancia y de los comités de las escuelas están formados en la Convención de Derechos del Niño. I3.R3. Al final del proyecto, se participa en las sesiones del GOTEC <i>Groupe des ONG Travaillant en Education au Congo</i> , y trasladado los puntos fundamentales a los Comités escolares. I4.R3. ... / ...	V1.R3. Actas de constitución de los Comités. V2.R3. Registros de asistencia a talleres de formación sobre la Convención de los Derechos del Niño. V3.R3. Actas de nuestra participación en las sesiones del GOTEC.	

	Lógica del proyecto	Indicadores objetivamente verificables	Fuentes de verificación	Hipótesis o factores externos
ACTIVIDADES	<p>A1.R1. Construir o rehabilitar cinco escuelas (con participación local): equipos de trabajo, materiales, planos de red de saneamiento, etc.</p> <p>A2.R1. Limpiar los caminos principales de acceso a las escuelas.</p> <p>A3.R1. Negociar con las autoridades regionales y/o estatales la asignación de profesorado a las cinco escuelas.</p> <p>A4.R1. Asignar para cada comunidad una persona responsable del seguimiento del trabajo del profesorado.</p>	<p>Recursos.</p> <p>Re1.1</p> <p>Re2.1.</p> <p>Re3.1</p>	Costes.	
	<p>A1.R2. Elaborar los módulos de habilidades sociales (contratación experto local o nacional, maquetación, validación, traducción...).</p> <p>A2.R2. Planificar, impartir y evaluar las sesiones de formación en métodos de enseñanza participativa, en valores y en derechos humanos.</p> <p>A3.R2. Planificar el año escolar, de acuerdo al currículo nacional.</p> <p>A4.R2. Definir tareas concretas y diseñar medidas de control consensuadas entre el profesorado y el órgano de control (planificar calendario de reuniones, etc.).</p> <p>A5.R2. Definir actuaciones y mecanismos de seguimiento de la asistencia y avance escolar de los y las menores.</p> <p>A6.R2. Definir un plan de trabajo conjunto con el equipo responsable del programa de formación acelerada.</p>	<p>Re1.2.</p> <p>Re2.2</p>		
	<p>A1.R3. Realizar talleres de formación y aplicación práctica sobre sistemas locales de mejora de la gestión de las escuelas y gestión transparente de recursos en coordinación con entidades regionales y nacionales (especial interés en sistemas de control respecto a las obligaciones de las autoridades regionales y nacionales, con mecanismos bien diseñados de rendición de cuentas).</p> <p>A2.R3. Realizar la formación del personal escolar y de los padres y madres en los derechos y protección de la infancia, con especial atención a las prácticas de identificación de niños y niñas en riesgo, víctimas de abusos graves, enfermas, etc.</p> <p>A3.R3. Crear nuevos códigos de conducta y disciplina en las escuelas, entre los comités de padres y madres, niños/as y en general todo el personal escolar, de una manera participativa.</p> <p>A4.R3. Formar a los y las jóvenes en liderazgo y protección para los niños y niñas más pequeñas y vulnerables.</p> <p>A5.R3. Realizar los trámites y gestiones necesarias para participar en el GOTEC.</p> <p>A6.R3. Participar activamente en las reuniones del GOTEC, trasladando a las escuelas los contenidos de interés.</p>	<p>Re1.3.</p> <p>Re2.3.</p>		

Algunas notas para la elaboración de indicadores

La matriz de planificación contiene información adecuada en sus indicadores de verificación para hacer un seguimiento y una evaluación continuada de nuestro trabajo y del grado de cambios que se pueden atribuir a nuestro proyecto, a la intervención concreta planificada en un contexto determinado y en un periodo de tiempo bien definido. Todo ello sin olvidar que la misma debe enmarcarse en un trabajo a medio plazo. Así, la suma de nuestras intervenciones junto con las de otros agentes debería generar cambios sostenibles y sustanciales en la realización efectiva de los derechos humanos, tal como señala UNICEF cuando trabaja el Derecho a la Educación.

En nuestra matriz convivirán indicadores normalizados con indicadores de derechos humanos. A continuación se recogen algunas notas a tener en cuenta para la elaboración de estos últimos, los indicadores de derechos humanos:

- La Fase de Diagnóstico se hace tratando de profundizar en la realidad de los grupos más vulnerables, con datos desglosados y precisos. Esto mismo se trabajará con los indicadores que elaboremos para nuestro proyecto concreto, tratando de que los mismos permitan reflejar el impacto que tienen nuestras actuaciones en las condiciones de vida de los grupos excluidos o más desfavorecidos. La información recabada en el diagnóstico debe servir de línea de base, de punto de referencia. La transformación de esas cifras en el medio plazo permite medir el impacto de nuestras intervenciones.

No está de más volver a recordar aquí la importancia que tienen las fases iniciales de trabajo. Si no existen datos de la región o comunidad en la que estamos trabajando, necesitamos elaborarlos en nuestras fases de diagnóstico. Y tendrán que ser datos desglosados por sexo y atendiendo a los grupos más vulnerables (minorías, mujeres, grupos indígenas, etc.). En la configuración de nuestra matriz su obtención resulta necesaria.

- Los indicadores de derechos humanos derivan de forma explícita de una norma (de derechos humanos). Puede parecer demasiado ambicioso, porque estas normas suelen establecer deberes o metas más dirigidas a los Estados que a una organización social.

Se trata de hacer un esfuerzo por rebajar las obligaciones y compromisos marcadas por las normas al ámbito en el que estamos trabajando (local, regional, nacional). Pues bien, los indicadores son determinantes para realizar una labor de vigilancia de los derechos humanos, del cumplimiento de sus responsabilidades y obligaciones por parte de los titulares de deberes. Nuestro proyecto debe estar atento a ello y hacer que la ins-

tancia competente (la de la comunidad o la región o la municipalidad) rinda cuentas de su compromiso con los derechos humanos. Los indicadores pueden jugar, así, un importante papel de salvaguarda de los derechos fundamentales en la forma en que se concretan en lo cotidiano en cada contexto concreto, en cada realidad.

Por ejemplo, las Naciones Unidas marcan, con respecto al Derecho a la Educación, ocho metas e indicadores a los Estados. La Meta 5 establece «Conseguir la igualdad de acceso de todos y todas a la enseñanza secundaria». Indicadores: Número de muchachas en relación con el de muchachos en la enseñanza secundaria; Proporción del gasto público [...]; tasas de deserción. Ver Anexo 2. «La Educación en tanto que derecho humano».

Estos mismos indicadores o similares se pueden controlar en el ámbito local: número de niñas escolarizadas en las escuelas en relación con el número de niños; gasto público que se asigna a educación por el gobierno regional; tasa de deserción en las escuelas del ámbito del proyecto.

- También puede resultar útil pensar en elaborar estándares mínimos para los indicadores. Por ejemplo, un docente para 40 alumnos es la relación mínima necesaria, reconocida internacionalmente, para garantizar la educación de calidad³³.

Diseñada toda la lógica de intervención y plasmada en la matriz, el siguiente cuadro nos puede ayudar para su verificación. Es algo así como una lista de comprobación del diseño de una estrategia (recogida en nuestra matriz) elaborada con un enfoque basado en derechos humanos.

Los principios de derechos humanos son medios para calificar los procesos pero también son fines en sí mismos. Por lo tanto, estamos obligados a visibilizarlos durante el diseño, implementación y evaluación de nuestras estrategias.

- *Participación*: ¿fue consultada la estrategia y todos sus componentes con los grupos más vulnerables? Tal y como está definida la estrategia ¿serán útiles para los colectivos identificados como más vulnerables las medidas previstas? ¿las harán suyas en el momento de iniciar el trabajo?
- *Equidad*: ¿identifica la estrategia a los grupos más vulnerables? ¿plantea medidas dirigidas a eliminar la injusticia social y las inequidades? ¿en qué medida está orientada a resolver de manera sostenible la situación de vulnerabilidad y, en nuestro caso, de inseguridad de los grupos más vulnerables?
- *Transparencia*: ¿están claros los objetivos, los instrumentos y los recursos disponibles de esta estrategia para la población beneficiaria? ¿es claro el

³³ ActionAid International, *Derechos de Educación: Una guía para practicantes y activistas*.

proceso de toma de decisiones y la participación de cada una de las instituciones involucradas?

- *Rendición de cuentas*: ¿están claras y legalmente identificadas las responsabilidades y obligaciones de cada una de las partes involucradas en esta estrategia? ¿existen sistemas de seguimiento periódico de su aplicación? ¿en qué medida se pueden exigir responsabilidades a las partes por incumplimiento de sus obligaciones? ¿conocen las personas y colectivos su derecho a reivindicar su aplicación y exigir responsabilidades por falta de cumplimiento de la estrategia?
- *No discriminación*: ¿hay grupos o individuos excluidos por razones discriminatorias?
- *Interdependencia*: ¿cuáles son los derechos que contempla la estrategia? ¿se contemplan derechos económicos, sociales y culturales? ¿se contemplan derechos civiles y políticos? ¿existe alguna interrelación entre ellos?

Este cuestionario resulta interesante para trabajar los principios como proceso y como fin en sí mismo y para que quede así reflejado en la matriz.

Cuadro 6: Programación con enfoque de derechos, Comité Español de UNICEF, octubre 2008

Las ventajas prácticas del enfoque basado en los derechos suponen ayudar a velar por que la programación para el desarrollo sea más:

- *Sostenible*: el enfoque multidimensional aborda las causas profundas de los fracasos en materia de desarrollo y se propone aplicar principios que se apoyen entre sí en todas las fases del proceso de desarrollo. Este enfoque busca crear un sentimiento de propiedad.
- *Legítimo*: el enfoque basado en derechos vincula el desarrollo a los tratados internacionales más ratificados por la comunidad internacional.
- *Equitativo*: el enfoque basado en derechos presta atención especial a los grupos más vulnerables y hace hincapié en la necesidad de contar con datos desglosados para identificar a las personas excluidas, en particular minorías.
- *Efectivo*: hacer participar a la comunidad y utilizar enfoques participativos pueden ayudar a reducir la resistencia de cambio y crear un sentido de propiedad. Los tratados internacionales también ofrecen normas y objetivos claros e identificables, que pueden mejorar la supervisión y evaluación de los programas.

En la programación basada en derechos se integran las normas, criterios y principios del sistema de los derechos humanos internacionales en los planes, políticas y procesos de desarrollo.

Las prácticas de programación bajo un enfoque basado en derechos humanos aplican los siguientes aspectos:

1. Las personas se reconocen como actores claves en su propio desarrollo, más que como receptores pasivos de bienes y servicios.
2. La participación es a la vez un medio y una meta.
3. Las estrategias son para empoderar, no para desempoderar.
4. Tanto los resultados como los procesos son monitoreados y evaluados.
5. El análisis incluye a todos los participantes.
6. Los programas se focalizan en grupos marginalizados, desaventajados y excluidos.
7. El proceso de desarrollo es apropiado localmente.
8. El propósito de los programas es reducir la desigualdad.
9. Se utilizan sinérgicamente los enfoques «de arriba abajo» y de «abajo a arriba».
10. El análisis de situación se utiliza para identificar causas inmediatas, subyacentes y básicas de los problemas de desarrollo.
11. Las metas y objetivos mesurables son importantes en la programación.
12. Los partenariados estratégicos son desarrollados y sostenidos.
13. Los programas apoyan la responsabilidad hacia todos los participantes.

Asimismo debemos reconocer las diferencias entre necesidades y derechos:

- Un derecho es algo de lo que soy titular porque me pertenece en virtud de ser una persona. Supone una obligación para el gobierno y puede ser exigido ante él.
- Una necesidad es una aspiración que, aunque puede ser totalmente legítima, no está relacionada necesariamente con una obligación por parte del gobierno de darle cumplimiento; la satisfacción de una necesidad no puede ser exigida ante la ley.
- Las necesidades se cubren o satisfacen; los derechos se realizan (son respetados, son protegidos, son facilitados y se les da cumplimiento).
- Las necesidades no tienen por qué ser universales, contrariamente a los derechos humanos.
- Las necesidades se pueden clasificar jerárquicamente, en orden de prioridades. Los derechos humanos son indivisibles porque son interdependientes.
- Las necesidades básicas se pueden satisfacer mediante estrategias para alcanzar metas o resultados; los derechos humanos se pueden realizar únicamente si se presta atención tanto a los resultados como al proceso mismo.

8. VALORACIÓN DEL PROCESO-PAUTAS METODOLÓGICAS

Hemos terminado la formulación de nuestro proyecto. En todo momento hemos tenido en cuenta los estándares y principios de los derechos humanos. Una buena manera de autoevaluar nuestro trabajo puede ser verificar los principios de validación de la puesta en práctica de la programación con el enfoque basado en derechos humanos que se incluyen a continuación. En cualquier caso, la clave es poner en práctica un proceso participativo e inclusivo que contemple un tratamiento integral e indivisible de los derechos.

- Identificar y focalizar a «titulares de derechos» específicos, con especial incidencia en los grupos más pobres, excluidos y marginados. Tomaremos como referencia el concepto de pobreza expuesto en páginas anteriores, según el cual hemos tenido en cuenta su capacidad de realizar plenamente sus derechos.
- Reconocer la centralidad de las relaciones de género y de poder y su impacto en la capacidad de las personas de acceder a sus derechos y gozar de ellos. Este proceso debiera ser transformador y participado.
- Nuestro marco de acción han sido las causas primordiales de la desigualdad y la exclusión. Esto nos lleva a descubrir por qué las personas no tienen acceso a sus derechos humanos y a comprender el impacto de la tradición, la cultura y la política.
- Constatar las responsabilidades y deberes de las diferentes partes involucradas en la realización plena de los derechos.
- Crear espacios y organizar a las personas en un proceso de reflexión-acción y trabajar con ellas para analizar el poder, cuestionar las relaciones de poder desiguales y afianzar los derechos humanos.
- Construir desde lo local a lo nacional e internacional, teniendo en cuenta que cada nivel tiene su propia función y que estas funciones son complementarias entre sí.
- Vincularse y crear alianzas con otros, complementando la labor que realiza cada uno, y así articular estrategias más integrales y que tengan un mayor impacto.
- Asegurarnos de que los grupos en los que centramos nuestra intervención han sido parte activa en el diseño y seguimiento del proyecto. Los datos y metodologías empleados son de fácil lectura y altamente visuales.

Nuestro principal desafío es ser capaces de transformar el concepto abstracto asociado a cada derecho en una realidad concreta de nuestro contexto local.

Esta intervención, fundamentada en el enfoque basado en derechos humanos, es un primer paso en un proceso transformador de cambio de actitudes y relaciones de poder. Cada intervención es un pequeño avance en una progresiva realización de los derechos humanos. Los pasos no deben ser aislados ni lejanos unos de otros, sino que deben formar parte de un proceso bien planificado, tanto en la operativa del proyecto como en las políticas internas de la organización.

Tan importante como los resultados alcanzados es el proceso mediante el cual se ha llegado a ellos. Estos resultados no son un punto final en la consecución de los derechos humanos sino un pequeño avance para los colectivos más pobres, marginados y excluidos. Será preciso dar continuidad a este esfuerzo para alcanzar al menos los mínimos recogidos en la legislación internacional. Nuestra aportación, la intervención de otros agentes y la creciente capacidad de las poblaciones locales tendrán que confluir para que el anterior proceso se haga realidad.

Y ahora ¿qué más necesitamos? Una buena manera de aprovechar este esfuerzo es sistematizar cada intervención. Gracias a ello somos más conscientes de lo alcanzado y de los próximos desafíos y pasos a dar. Es una manera idónea de dar transparencia y facilitar la inclusión de otros actores en este proceso.

ANEXOS

1. LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES Y EL DERECHO AL DESARROLLO¹

Todo país parte del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de acuerdo con el primer apartado del artículo 2 de dicho Pacto, debe comprometerse «a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos» reconocidos en el Pacto. El apartado segundo del mismo artículo 2 señala que *los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a garantizar el ejercicio de los derechos que en él se enuncian, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social* (cursiva nuestra).

Las normas internacionales sobre derechos económicos, sociales y culturales, si bien son universalmente aplicables, tienen en cuenta los diferentes recursos de que dispone cada Estado. En ellas se concede que la plena efectividad de estos derechos sólo puede alcanzarse progresivamente con el tiempo, cuando existan suficientes recursos humanos, técnicos y económicos, entre otros medios a través de la cooperación y asistencia internacionales, como la ayuda al desarrollo.

Hay que tener en cuenta que además del deber de alcanzar la efectividad progresiva, los Estados tienen varias obligaciones inmediatas relativas a los derechos económicos, sociales y culturales que no dependen de los recursos dispo-

¹ Koldo Casla, Arantza Chacon, Josu Oskoz. *La situación de los derechos humanos en los territorios ocupados del Sáhara Occidental*, Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco, 2008.

nibles². En primer lugar, el deber de «tomar medidas» es una obligación inmediata. El concepto de efectividad progresiva de los derechos no justifica la inactividad de los gobiernos porque el país no haya alcanzado un determinado grado de desarrollo económico. De esta forma, el Estado que invoque circunstancias más allá de su control para justificar medidas que supongan una reducción del ejercicio de los derechos deberá demostrar que no habría podido evitar de manera razonable el impacto negativo de tal derecho. Otra obligación inmediata del Estado es su deber de conceder prioridad a las «obligaciones mínimas», entendiendo por tales las necesarias para asegurar los niveles mínimos esenciales de cada derecho³. En tercer lugar, no conviene olvidar que el *deber de no discriminar* también es una obligación inmediata. Igualmente, el *deber de dar prioridad a las personas más vulnerables* es asimismo una obligación de principio.

Una cuestión de orden fundamental en relación con la tutela de los derechos económicos, sociales y culturales es el de su justiciabilidad. José Bengoa, quien fuera miembro de la Subcomisión para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas, ha definido la justiciabilidad como «el proceso por medio del cual los derechos establecidos en los Pactos Internacionales de Derechos Humanos y otros instrumentos puedan ser reclamados efectivamente frente a los tribunales de justicia, los organismos públicos y aplicada la justicia como en cualquier otro caso de derecho vulnerado»⁴.

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas, órgano encargado de velar por el cumplimiento del Pacto Internacional de 1966 así como de elaborar la interpretación auténtica del mismo por medio de las denominadas «observaciones generales», no ha fijado una posición tajante respecto a un eventual derecho de los particulares de exigir el respeto de sus derechos económicos, sociales y culturales por medio de recursos jurisdiccionales de orden interno.

Ahora bien, sí que ha apuntado claves como éstas: «El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales no contiene ningún equiva-

² Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: Observación General N° 3, La índole de las obligaciones de los Estados Partes, 1990, índice ONU: E/1991/23, párrafos 9-12.

³ De esta forma, *un Estado Parte en el que un número importante de individuos está privado de alimentos esenciales, de atención primaria de salud esencial, de abrigo y vivienda básicos o de las formas más básicas de enseñanza, prima facie no está cumpliendo sus obligaciones en virtud del Pacto* (cursiva nuestra). Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: Observación General N° 3, La índole de las obligaciones de los Estados Partes, 1990, índice ONU: E/1991/23, párrafo 10.

⁴ José Bengoa, «Informe Final sobre la relación entre el Disfrute de los Derechos Humanos, en particular los derechos económicos, sociales y culturales, y la distribución de los ingresos», junio de 1997, índice ONU: E/CN.4/Sub.2/1997/9, párrafo 82.

lente directo del apartado b) del párrafo 3 del artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que obliga a los Estados Partes, entre otras cosas, a desarrollar «las posibilidades de recurso judicial». No obstante, los Estados Partes que pretendan justificar el hecho de no ofrecer ningún recurso jurídico interno frente a las violaciones de los derechos económicos, sociales y culturales tendrán que demostrar o bien que esos recursos no son «medios apropiados» según los términos del párrafo 1 del artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, o bien que, a la vista de los demás medios utilizados, son innecesarios. Esto será difícil demostrarlo, y el Comité entiende que, en muchos casos, los demás medios utilizados puedan resultar ineficaces si no se refuerzan o complementan con recursos judiciales».

Por otra parte, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales también ha advertido que si bien, por un lado, el Pacto no estipula los medios concretos que pueden utilizarse para aplicarlo en el ordenamiento jurídico nacional, por otro, no existe ninguna disposición que obligue a su incorporación general al ordenamiento interno o que se le conceda un valor jurídico determinado en ella. Por otro lado, corresponde a cada Estado Parte decidir el método concreto para dar efectividad a los derechos del Pacto en su legislación, pero siempre se ha de tener presente que «los medios utilizados deben ser apropiados en el sentido de producir resultados coherentes con el pleno cumplimiento de las obligaciones por el Estado Parte. Los medios elegidos están sometidos también a consideración dentro del examen por el Comité del cumplimiento por el Estado Parte de las obligaciones que le impone el Pacto».

El órgano supervisor del cumplimiento del Pacto Internacional es consciente de que en la mayoría de los Estados Partes los tribunales están todavía lejos de recurrir al Pacto como fuente normativa de reconocimiento de derechos⁵. Por ello, afirma que «dentro de los límites del ejercicio adecuado de sus funciones de examen judicial, los tribunales deben tener en cuenta los derechos reconocidos en el Pacto cuando sea necesario para garantizar que el comportamiento del Estado está en consonancia con las obligaciones dimanantes del Pacto. La omisión por los tribunales de esta responsabilidad es incompatible con el principio del imperio del Derecho, que siempre ha de suponerse que

⁵ Con el fin de aportar elementos objetivos nuevos en el debate abierto en el seno del Grupo de Trabajo sobre el Proyecto de Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Secretario General de las Naciones Unidas presentó en noviembre de 2004 una selección de precedentes jurisprudenciales de gran interés en materia de derechos económicos, sociales y culturales. Secretaría General de las Naciones Unidas, «Selección de precedentes en materia de derechos económicos, sociales y culturales», índice ONU: E/CN.4/2005/WG.23/CRP.1.

incluye el respeto de las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos»⁶.

Asimismo, también el Comité «observa, por ejemplo, que el disfrute de los derechos reconocidos, sin discriminación, se fomentará a menudo de manera apropiada, en parte mediante la provisión de recursos judiciales y otros recursos efectivos. De hecho, los Estados Partes que son asimismo Partes en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos están ya obligados (en virtud de los artículos 2, párrafos 1 y 3, 3 y 26 de este Pacto) a garantizar que toda persona cuyos derechos o libertades (inclusive el derecho a la igualdad y a la no discriminación) reconocidos en el presente Pacto hayan sido violados, «podrá interponer un recurso efectivo» (apartado a del párrafo 3 del artículo 2). Además, existen en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales varias otras disposiciones, entre ellas las de los artículos 3, 7 (inciso i del apartado a, 8, 10, párrafo 3, 13, apartado a del párrafo 2 y párrafos 3 y 4, y 15, párrafo 3), que cabría considerar de aplicación inmediata por parte de los órganos judiciales y de otra índole en numerosos sistemas legales nacionales. Parecería difícilmente sostenible sugerir que las disposiciones indicadas son intrínsecamente no autoejecutables»⁷.

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales⁸, recurriendo incluso a los principios marcados por los artículos 55 y 56 de la Carta de la Organización, «marca un vínculo estrecho entre la obligación de lograr la efectividad⁹ de los derechos económicos, sociales y culturales y el reconocimiento del derecho al desarrollo al referirse a la cooperación internacional como una técnica de obligado cumplimiento para todos los Estados Partes en orden a la máxima efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales». Señala el Comité que la obligación de cooperar en el desarrollo de los pueblos «corresponde particularmente a los Estados que están en condiciones de ayudar a los demás a este respecto». Asimismo, el Comité «advierte en particular la

⁶ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General N° 9: La aplicación interna del Pacto, 1998, índice ONU: E/1999/22, párrafos 3, 5 y 14.

⁷ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General N° 3: La índole de las obligaciones de los Estados Partes, 1990, índice ONU: E/1991/23, párrafo 5.

⁸ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General N° 3: La índole de las obligaciones de los Estados Partes, 1990, índice ONU: E/1991/23, párrafos 13 y 14.

⁹ Tal como lo entienden hoy pacíficamente los órganos convencionales de derechos humanos de Naciones Unidas y de otras organizaciones internacionales, así como la inmensa mayoría de la doctrina entendida en la materia, la efectividad de los derechos humanos exige la observancia al unísono de tres tipos de obligaciones: la de respetar, entendida como no interferir en el ejercicio de un derecho; la de proteger, esto es, garantizar que otros no interfieran, principalmente mediante regulación normativa y recursos jurídicos útiles; y la de realizar, es decir, entre otras acciones, promoviendo los derechos, facilitando el acceso a los derechos y asegurando el ejercicio de los derechos a quienes no pueden ejercerlos por sí solos.

importancia de la Declaración sobre el derecho al desarrollo aprobada por la Asamblea General en su Resolución 41/128 de 4 de diciembre de 1986 y la necesidad de que los Estados Partes tengan plenamente en cuenta la totalidad de los principios reconocidos en ella. Insiste en que si los Estados que están en situación de hacerlo no ponen en marcha un programa dinámico de asistencia y cooperación internacionales, la realización plena de los derechos económicos, sociales y culturales seguirá siendo una aspiración insatisfecha en muchos países».

La mencionada Declaración sobre el Derecho al Desarrollo define este derecho como «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 derecho al desarrollo se conceptúa como un ingrediente fundamental de todo el conjunto de derechos colectivos de los pueblos¹⁰.

Finalmente, el principio de «soberanía permanente sobre los recursos naturales», entendido como el derecho de los pueblos a usar los recursos naturales en sus territorios y disponer de ellos en interés del desarrollo y el bienestar común, fue establecido por la Asamblea General en su Resolución 1803 (XVII), de 13 de diciembre de 1962. Posteriormente se confirmó en los Pactos Internacionales de Derechos Civiles y Políticos y de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, ambos de 16 de diciembre de 1966¹¹, así como en Resoluciones subsiguientes de la Asamblea General, especialmente la Resolución 3201 (S-VI, en período extraordinario de sesiones), de 1 de mayo de 1974, titulada «Declaración sobre el establecimiento de un nuevo orden económico internacional», y la Resolución 3281 (XXIX), de 12 de diciembre de 1974, que contenía la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados.

¹⁰ Hay que constatar que el derecho al desarrollo goza de reconocimiento específico en el texto normativo básico sobre derechos humanos del sistema regional africano, la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos de 1981, «Carta de Banjul», en cuyo artículo 22.1 se señala que «todos los pueblos tendrán derecho a su desarrollo económico, social y cultural, con la debida consideración a su libertad e identidad y disfrutando por igual de la herencia común de la humanidad».

¹¹ El artículo 1.2 de ambos Pactos establece que *para el logro de sus fines, todos los pueblos pueden disponer libremente de sus riquezas y recursos naturales, sin perjuicio de las obligaciones que derivan de la cooperación económica internacional basada en el principio del beneficio recíproco, así como del derecho internacional. En ningún caso podrá privarse a un pueblo de sus propios medios de subsistencia* (cursiva nuestra).

2. LA EDUCACIÓN EN TANTO QUE DERECHO HUMANO¹²

Informe del Relator Especial sobre el Derecho a la Educación, Vernor Muñoz, mayo 2008.

«La educación desempeña un papel que resguarda la vida, la dignidad y la seguridad de las personas y además constituye un espacio de convergencia de todos los derechos humanos».

«El conocimiento que no se construya en el desarrollo de una personalidad respetuosa de los derechos humanos es un conocimiento de baja calidad».

Encuentro del G8 en Alemania, 2007.

«Ningún país seriamente comprometido para alcanzar la educación para todos fracasará en su objetivo por falta de recursos».

El derecho a la educación

La educación constituye una de las herramientas fundamentales para que niños, niñas y adultos puedan salir de la pobreza. Resulta evidente la impor-

¹² La información que en este anexo se presenta ha sido recopilada en forma literal de los siguientes documentos e informes:

- El derecho a la educación en situaciones de emergencia, informe de Vernor Muñoz, Relator Especial sobre el Derecho a la Educación, mayo 2008.
- Un enfoque de la educación para todas y todos basado en los Derechos Humanos (UNICEF/UNESCO).
- Preguntas frecuentes sobre el enfoque de derechos humanos en la cooperación para el desarrollo, Naciones Unidas, 2006.
- El último de la fila, el último de la clase. Informe Save the Children 2008.
- Principios y directrices para la integración de los derechos humanos en las estrategias de reducción de la pobreza. Oficina del Alto Comisionado de las NNUU para los Derechos Humanos, diciembre 2006.

tancia decisiva que tiene para el desarrollo la mejora de la educación y el papel de la misma para habilitar a las personas de tal manera que podemos afirmar, sin temor a equivocarnos, que la falta de educación constituye en sí misma una dimensión esencial de la pobreza.

Varios Convenios y Convenciones han consagrado el derecho a la educación en el derecho internacional, imponiendo con ello compromisos de obligado cumplimiento a los Estados que los han ratificado. Ver al final del presente anexo los instrumentos normativos ordenados por orden cronológico que recogen el derecho a la educación.

Por otro lado, el ejercicio del derecho a la educación es decisivo para el disfrute de muchos otros derechos humanos: el derecho al trabajo, el derecho a la salud y el derecho a la participación en la política, entre otros. El Derecho a la Educación actúa por tanto como catalizador para la realización de otros muchos derechos.

Alcance del derecho a la educación

En los tratados internacionales de derechos humanos se define el derecho a la educación de calidad de forma bastante precisa:

- Además de ofrecer una enseñanza primaria gratuita y obligatoria a todos los niños y niñas, los Estados tienen la obligación de introducir gradualmente una enseñanza secundaria (incluida la FP) gratuita y en condiciones de igualdad, con acceso igual a la enseñanza superior en función de la capacidad.
- También tienen la obligación de intensificar la educación básica, con el objetivo de eliminar el analfabetismo, para las personas adultas que no han podido cursar o completar la educación básica.
- La igualdad y no discriminación son aspectos fundamentales del derecho a la educación y los Estados deben dar prioridad a la igualdad de acceso a las niñas y otros grupos vulnerables a la discriminación: infancia con discapacidad, niños y niñas refugiados o pertenecientes a minorías.

Conviene reseñar en este punto que la plena realización del derecho a la educación no es sólo una cuestión de acceso sino que abarca de igual manera la calidad de la enseñanza y el entorno en que se imparte la educación. Se pone así de relieve la necesidad de un enfoque global de la educación:

- El *derecho al acceso a la educación* comprende tres elementos: la prestación de la educación en todas las fases de la niñez y después de ésta, la

existencia de plazas escolares accesibles o de oportunidades de aprendizaje en cantidad suficiente y la igualdad de oportunidades.

- El *derecho a una educación de calidad* en la que se presta atención al contenido del programa de estudios pero también al carácter de la enseñanza y la calidad del entorno de aprendizaje.
- El *derecho al respeto en el entorno del aprendizaje*. Debe entenderse que del derecho a la educación forman parte el respeto a la identidad de los niños y niñas, su derecho a expresar sus opiniones acerca de todas las cuestiones que les afectan y su integridad física y personal (el respeto de los derechos humanos en la educación).

Las obligaciones del estado y el papel de otros titulares de obligaciones

En un enfoque de la educación basado en los derechos, la responsabilidad primordial de proporcionar una educación de calidad le corresponde al Estado. Es necesario señalar que el hecho de que la realización de algunos derechos humanos se vea limitado por la escasez de recursos no exime al Estado de sus obligaciones internacionales, en el marco de los derechos humanos, de adoptar medidas razonables y apropiadas, hasta el máximo de los recursos disponibles, para asegurar la realización de esos derechos.

A fin de garantizar la puesta en práctica del derecho a la educación para todos los niños y niñas, los Estados tienen *tres clases de obligaciones*:

1. *Hacer efectivo* el derecho a la educación, poniéndola al alcance de todos los niños y niñas y velando por que se tomen las medidas necesarias para que todos puedan beneficiarse de ella.
2. *Respetar* el derecho a la educación, evitando cualquier acción que pudiera impedir el acceso de las niñas y niños a la enseñanza.
3. *Proteger* el derecho a la educación, tomando las medidas necesarias para eliminar las barreras que interponen los individuos o las comunidades.

Así, crear un entorno político y económico propicio, establecer un marco legislativo robusto y desarrollar políticas de educación basadas en los derechos humanos son condiciones necesarias para cumplir con esas tres obligaciones en lo tocante al derecho de acceso, la calidad de la enseñanza y el respeto de los derechos humanos en la educación.

Por tanto, los Estados, como partes en los tratados de derechos humanos, tienen la obligación de respetar, proteger y satisfacer el derecho a la educación,

incluso si carecen de la capacidad indispensable para hacerlo. Además, cada persona es sujeto del derecho a la educación, con independencia de su estatus jurídico particular, sea el de refugiado, niño soldado o desplazado interno.

La Declaración Universal de los Derechos Humanos esbozó en su artículo 26 el derecho a la educación primaria gratuita y obligatoria. El artículo 13 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales estableció alcances más precisos a ese derecho, al requerir la disponibilidad de la educación para todos aquellos que no han recibido o completado la educación primaria. Como primera medida, los Estados Partes en el citado pacto deben adoptar en el plazo de dos años desde la ratificación, un plan detallado de acción para la aplicación progresiva del principio de enseñanza primaria obligatoria y gratuita para todos y todas.

La Convención sobre los Derechos del Niño obliga a los Estados a garantizar, sin ningún tipo de discriminación, el acceso a la educación de todos los niños y niñas que viven en sus territorios. El artículo 28 de la Convención promueve la educación primaria, gratuita y obligatoria, exhorta a los Estados al desarrollo de una educación secundaria accesible y de otras formas educativas, así como la cooperación internacional en asuntos educativos.

Por otra parte, según el artículo 22 de la Convención, los Estados están obligados a garantizar que un niño o niña solicitante de refugio reciba apropiada protección, asistencia humanitaria y disfrute de todos los derechos contemplados en la Convención. Esto incluye la obligación de prever un acceso inmediato y completo a la educación y una rápida integración en el sistema educativo regular¹³.

De acuerdo con la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, los niños y niñas refugiadas deben recibir el mismo trato respecto a la educación elemental que se brinda a los nacionales (art. 22).

El derecho internacional humanitario también establece un marco normativo que protege el derecho a la educación durante conflictos armados. El Convenio IV de Ginebra asegura el derecho a la educación y el Protocolo adicional II a los Convenios de Ginebra de 1977 que se aplica a los conflictos no internacionales –y por tanto de mayor relevancia actual pues abarca las acciones de grupos armados no estatales– afirma en su artículo 4 la obligación de asegurar el derecho a la educación.

De importancia particular es el artículo 8 del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional que confirma que los ataques contra edificios destinados

¹³ Observación general N° 6, sobre el trato de los menores no acompañados y separados de su familia fuera de su país de origen.

a la educación constituyen crímenes de guerra y por tanto se encuentran sujetos a la jurisdicción del Tribunal.

Ahora bien, los Estados no pueden cumplir con sus obligaciones respecto de la educación sin la participación y el apoyo directo de muchos otros interlocutores: los progenitores, los miembros de la familia extensa, las y los docentes, las y los políticos locales, es necesario que los progenitores, las familias y todos los miembros de la comunidad comprendan y hagan suyo el concepto de derecho a la educación de calidad.

Es necesario igualmente tener en cuenta que algunos de los interlocutores que participan en la vida de las niñas y niños pueden poner trabas al derecho a la educación. Una dimensión necesaria del enfoque basado en los derechos humanos debe consistir en trabajar con esos interlocutores para eliminar obstáculos que impiden el acceso a la educación.

Como se ha descrito a lo largo de la presente guía, la relación entre los titulares de derechos y los titulares de deberes conforma un componente esencial del enfoque basado en los derechos humanos. Si bien es cierto que buena parte de la doctrina únicamente reconoce las obligaciones de los Estados, no lo es menos que el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Sociales, Económicos y Culturales apoyan una interpretación más amplia cuando señalan en sus respectivos preámbulos que «reconocemos que cada individuo, al tener obligaciones hacia otros individuos y hacia la comunidad a la que pertenece, tiene la responsabilidad de luchar por la promoción y el cumplimiento de los derechos reconocidos en el presente pacto».

Finalmente, la Comunidad Internacional puede y debe ser también un importante partícipe en la realización del derecho a la educación, en la medida que brinde su apoyo a la creación de capacidades tanto de los gobiernos como de los individuos. No hablamos sólo de obligaciones morales o políticas; son obligaciones jurídicas que deben hacerse efectivas y en las que la cooperación internacional aparece implicada sin ningún género de dudas.

La cooperación internacional viene reflejada en los propios propósitos de la Carta de las Naciones Unidas, concretamente en el propósito contenido en el párrafo 3 del artículo 1. La cooperación y la asistencia internacional también están establecidas en los instrumentos internacionales de derechos humanos: en el artículo 28 de la Declaración Universal y en el artículo 2.1 del Pacto Internacional para los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Igualmente, la cooperación internacional es un tema central de la Declaración sobre el derecho al desarrollo aprobada en 1986. Finalmente, las últimas convenciones internacionales de derechos humanos, como la Convención sobre los derechos

de las personas con discapacidad que incluye un artículo dedicado específicamente a la cooperación internacional.

A modo de resumen, cabe rescatar por su importancia las teorías sobre las obligaciones perfectas e imperfectas que Amartya Sen utilizó invocando los conceptos kantianos. Los Estados Partes tienen la obligación perfecta de realizar los derechos. Pueden formular programas, reasignar recursos de otros objetos normativos e invocar obligaciones imperfectas de todos los demás agentes de la sociedad que tienen la obligación de colaborar si se les pide que realicen esos derechos de tal manera que «pueden demandarse a todos los que se encuentran en condiciones de ayudar».¹⁴

Metas e indicadores esenciales para asegurar el ejercicio del derecho a la educación

- Meta 1: lograr la enseñanza primaria universal para niños y niñas lo más pronto posible, pero a más tardar en 2015.

Indicadores:

- Tasa neta de matrícula en la enseñanza primaria.
- Proporción de alumnos que comienzan el primer grado y llegan al quinto grado.
- Tasa de alfabetización en el grupo de edad de 15 a 24 años.
- Tasa de deserción y asistencia en las escuelas primarias.
- Proporción del gasto público en la enseñanza primaria.

- Meta 2: dar a todos los niños y las niñas una enseñanza primaria gratuita.

Indicadores:

- Proporción de alumnado que no paga matrícula en las escuelas primarias públicas.
- Promedio de matrículas pagadas por el alumnado en las escuelas primarias públicas.

- Meta 3: realizar la enseñanza primaria obligatoria.

Indicadores:

- Número de años de escolaridad obligatorios.

¹⁴ Amartya Sen, *Desarrollo y Libertad*. Planeta 2000.

- Meta 4: erradicar el analfabetismo.

Indicadores:

- Tasa global de alfabetización de los adultos.
 - Tasa de alfabetización del grupo de 15 a 24 años.
- Meta 5: conseguir la igualdad de acceso de todos a la enseñanza secundaria.

Indicadores:

- Tasa de matrícula neta de pobres y no pobres en la enseñanza secundaria.
 - Proporción del gasto público en la enseñanza secundaria.
 - Número de muchachas en relación con el de muchachos en la enseñanza secundaria.
 - Tasas de deserción y de asistencia en la enseñanza secundaria.
 - Proporción de niños con discapacidad que asisten a la enseñanza secundaria.
- Meta 6: proporcionar a todos los niños y niñas enseñanza secundaria gratuita.

Indicadores:

- Proporción de alumnos pobres y no pobres que no pagan matrícula en las escuelas secundarias del Estado.
 - Promedio de matrículas pagadas por los alumnos de las escuelas secundarias del Estado.
- Meta 7: eliminar la disparidad entre hombres y mujeres en la enseñanza primaria y secundaria.

Indicadores:

- Relación entre el número de niñas y el de niños en la enseñanza primaria.
- Número de muchachas en relación con el de muchachos en la educación secundaria.
- Número de mujeres alfabetizadas en relación con el de varones alfabetizados en el grupo de 15 a 24 años de edad.

- Meta 8: mejorar la calidad de la enseñanza primaria y secundaria

Indicadores:

- Razón entre el número de alumnos y el de maestros
- Razón entre el número de maestros y el de aulas
- Proporción de alumnos de las escuelas primarias y de las secundarias que reciben gratuitamente libros de texto

Instrumentos normativos

CONVENIOS Y CONVENCIONES

- Los cuatro Convenios de Ginebra de 1949 (en particular los artículos 24, 50, 94 y 108 relativos a la educación en situaciones de conflicto y ocupación).
- Convenio n° 111 de la OIT: Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958.
- Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, 1965.
- PIDESC, 1966.
- PIDCP, 1966.
- Convención de la UNESCO relativa a la Lucha contra las Discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza, 1966.
- Convenio n° 138 de la OIT: Convenio sobre la edad mínima, 1973.
- Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, 1979.
- Protocolo Facultativo de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, 1979.
- Convención de la UNESCO sobre la Enseñanza Técnica y Profesional, 1989.
- Convenio n° 169 de la OIT Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989.
- Convención sobre los Derechos del Niño, 1989.

- Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía, 2000.
- Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de los niños en los conflictos armados, 2000.
- Convención internacional sobre la protección de todos los trabajadores migrantes y sus familias, 1990.
- Convenio nº 182 de la OIT: Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999.
- Convención de la UNESCO sobre la Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales, 2005.
- Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, 2006.
- Protocolo facultativo del PIDESC, 2008.

DECLARACIONES, PROGRAMAS Y PLANES DE ACCIÓN

- Declaración Universal de Derechos Humanos, 1948 (art. 26).
- Declaración sobre la protección de la mujer y el niño en estados de emergencia o de conflicto armado, 1974.
- Declaración Mundial sobre Educación para Todos: satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje, 1990.
- Declaración y Programa de acción de Viena, Conferencia Mundial de Derechos Humanos, 1993.
- Plan de Acción. Decenio de las NNUU para la Educación en la esfera de los Derechos Humanos, 1995.
- Declaración y Plan de Acción integrado sobre la Educación para la Paz, los Derechos Humanos y la Democracia, 1995.
- Declaración y Programa de Acción de Beijing, 1995.
- Declaración de Salamanca y Marco de Acción para las Necesidades Educativas Especiales, 1995.
- Marco de Acción de Dakar-Educación para todos: cumplir nuestros compromisos comunes, 2000.

- Declaración del Milenio, 2000.
- ODM, 2000.
- Documento de resultados de Beijin +5.
- Plan de Acción de la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las formas conexas de intolerancia, 2001.
- Sesión Especial de la AG de las NNUU: un mundo apropiado para los niños, 2002.
- Declaración de entendimiento común de las NNUU sobre un enfoque de la programación para el desarrollo basado en los derechos humanos, 2003.
- Programa Mundial para la Educación en Derechos Humanos, 2004.
- Declaración de Ámsterdam sobre el derecho a la educación y los derechos en la educación, 2004.
- Naciones Unidas: Resultados de la Cumbre Mundial de 2005.
- Declaración de Yakarta sobre el derecho a la educación básica como derecho humano fundamental y el marco jurídico de su financiación, 2005.
- Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo: apropiación, armonización, alineación, resultados y mutua responsabilidad, 2005.
- Declaración de Beijin +10, 2005.

3. PRINCIPIOS Y DIRECTRICES PARA LA INTEGRACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS EN LAS ESTRATEGIAS DE REDUCCIÓN DE LA POBREZA. OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NNUU PARA LOS DERECHOS HUMANOS¹⁵

Las características más destacadas del marco normativo de los derechos humanos pueden contribuir de una u otra manera a la habilitación de los pobres: los principios de universalidad, no discriminación e igualdad, el principio de los procesos decisorios participativos, la noción de rendición de cuentas y el reconocimiento de la interdependencia de los derechos.

La *igualdad y no discriminación* son principios gemelos que figuran entre los elementos fundamentales de la normativa internacional de derechos humanos. El reconocimiento de tales principios pone de manifiesto que gran parte de la pobreza tiene su origen en prácticas discriminatorias lo que exige una reorientación de las estrategias de reducción de la pobreza.

Así, la tendencia a centrarse en cuestiones económicas de alcance limitado deberá ser sustituida por una estrategia más amplia que también abarque las instituciones socioculturales y político jurídicas que sustentan las estructuras discriminatorias.

En el enfoque basado en los derechos humanos (EBDH), si bien se impone a quienes están investidos de responsabilidad la obligación de trabajar en pro de la reducción de la pobreza, se reconoce que, a causa de las limitaciones de recursos, a veces algunos derechos humanos no podrán realizarse durante un período de tiempo. El enfoque basado en los derechos humanos, sin embargo,

¹⁵ *Principios y directrices para la integración de los derechos humanos en las estrategias de reducción de la pobreza* (HR/PUB/06/12, 2006)

imponer determinadas *condiciones a la hora de establecer prioridades que protejan a los pobres.*

A diferencia de anteriores criterios adoptados para la reducción de la pobreza, en el EBDH se concede tanta importancia a los procesos que posibilitan el logro de las metas de desarrollo como a las metas mismas. En particular, se pone de relieve la importancia de asegurar la *participación de los pobres* en la formulación, la aplicación y la vigilancia de las estrategias. La participación es de utilidad no sólo como medio para otros fines sino también como derecho humano fundamental que debe ser disfrutado por sí mismo. La participación efectiva de los colectivos excluidos presupone la existencia de mecanismos y arreglos específicos en los diferentes niveles del proceso de adopción de decisiones para superar los obstáculos con que tropiezan las personas que viven en la pobreza y los grupos marginados en general para participar efectivamente en la vida de la comunidad.

Adoptando el EBDH para reducir la pobreza se destaca igualmente la importancia de la *rendición de cuentas*. Los derechos llevan aparejados deberes, y los deberes, la obligación de rendir cuentas. De ahí la necesidad de que las instituciones y el dispositivo jurídico y administrativo destinado a asegurar la rendición de cuentas estén incorporados en toda estrategia de reducción de la pobreza. Si bien incumbe a las instancias responsables determinar qué mecanismos de rendición de cuentas son los más apropiados en su caso particular, todos los mecanismos deben ser accesibles, transparentes y eficaces.

Como la rendición de cuentas está intrínsecamente asociado al enfoque de derechos humanos, nuestras intervenciones deben contener estos o alguno de estos dos aspectos:

- a) ayudar a determinar las esferas en que tal vez deban concentrarse las instancias responsables;
- b) permitir que los titulares de derechos exijan la rendición de cuentas.

En términos generales, existen cuatro tipos de mecanismos de rendición de cuentas:

- Judicial, es decir, el examen judicial de los actos y omisiones ejecutivos.
- Cuasijudicial, por ejemplo la institución del defensor oficial u *Ombudsman* y los órganos creados en virtud de tratados internacionales de derechos humanos.
- Administrativo, es decir, la preparación, la publicación y el examen de las evaluaciones de los efectos sobre los derechos humanos.
- Político, es decir, los procesos parlamentarios.

Los mecanismos de rendición de cuentas deben proporcionar reparación en los casos de violación de los derechos humanos. Las personas no sólo gozan de diversos derechos humanos sustantivos que el Estado ha aceptado, sino también del derecho formal a un recurso efectivo ante un órgano de la jurisdicción interna cuando se vulneren sus derechos humanos.

Otra particularidad del EBDH radica en que la reducción de la pobreza pasa a ser *responsabilidad compartida*. Si bien el Estado es el primer responsable de velar por la protección de los derechos humanos de la población que se halla bajo su jurisdicción, otros Estados y agentes no estatales están igualmente obligados a contribuir al disfrute de los derechos humanos o, como mínimo, a que no se violen.

En el marco internacional de los derechos humanos se amplía asimismo el alcance de las estrategias de reducción de la pobreza mediante el reconocimiento de la *interdependencia de los derechos*. Aunque la pobreza parece estar relacionada principalmente con los derechos económicos, sociales y culturales, el marco de los derechos humanos pone de relieve el hecho de que el disfrute de estos derechos puede depender de manera muy importante del disfrute de los derechos civiles y políticos.

El EBDH acaba así con la idea equivocada de que los derechos y libertades civiles y políticos son un lujo que sólo se pueden permitir sociedades relativamente prósperas y de que los derechos económicos, sociales y culturales son tan sólo aspiraciones y no obligaciones vinculantes.

BIBLIOGRAFÍA

- BIRGIN Haydée, FAUR Eleonor y BERGALLO Paola: «Un marco conceptual de los derechos humanos para la programación de UNIFEM», Fondo de Desarrollo de las NNUU para la mujer, mayo de 2003.
- CASTILLO DAUDÍ, Mireya, «Derecho Internacional de los Derechos Humanos», Ed. Tirant Lo Blanch, 2006.
- Declaración y Programa de Acción de Viena*, Conferencia Mundial de Derechos Humanos, celebrada en Viena, 14 a 25 de junio de 1993.
- El último de la fila, el último de la clase. Cómo los países donantes pueden apoyar la educación de los niños afectados por conflictos armados y emergencias*, Save the Children, 2008.
- IIDH-Instituto Interamericano de Derechos Humanos, *Derechos Humanos de las Mujeres, guía práctica*, NORAD, 2000.
- IIDH-Instituto Interamericano de Derechos Humanos, *Protección Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. Sistema Universal y Sistema Interamericano, 2008.
- Informe del Relator Especial sobre el Derecho a la Educación, Sr. Vernor Muñoz, «El derecho a la educación en situaciones de emergencia», mayo 2008.
- LAHOZ, Carmen y DE LOMA-OSSORIO, Enrique, «El derecho a una alimentación adecuada-Guía para diagnósticos rápidos», Instituto de Estudios del Hambre/ActionAid, 2008.
- NACIONES UNIDAS, «Preguntas frecuentes sobre el enfoque de derechos humanos en la cooperación para el desarrollo», Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2006.
- NACIONES UNIDAS, «Principios y directrices para la integración de los derechos humanos en las estrategias de reducción de la pobreza», Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2006.

- «Principles into Practice. Learning from innovative rights-based programmes», CARE International UK, September 2005.
- «Principales Tratados Internacionales de Derechos Humanos», Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2006.
- Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos*. NU.Doc. A/59/2005, de 21 de marzo de 2005.
- UNESCO, «Los principales instrumentos internacionales», mayo 2007.
- UNICEF, «Un enfoque de la educación para todos basado en los derechos humanos», febrero 2008.
- VILLÁN DURÁN, Carlos: «Curso de Derecho Internacional de los Derechos Humanos», Trotta, 2006.